

# Estado vs. Mercado: El desarrollo del sector audiovisual y de las telecomunicaciones en México como factor de crecimiento económico y control político.

GI 3 Economía política de la Comunicación

XXII ENCUENTRO NACIONAL AMIC 2010

María de la Luz Casas Pérez  
*marilu.casas@itesm.mx*

## ABSTRACT

La información y contenidos que circulan por las redes de comunicación son fundamentales para el impulso de las economías, especialmente en países desarrollados o en vías de desarrollo que dependen para su crecimiento de una infraestructura de conexión.

En un contexto de liberalización de mercados, las redes de telecomunicaciones resultan consustanciales para el crecimiento económico, mientras que en un escenario de interdependencia, se tornan fundamentales para la seguridad y el control político.

Estas condiciones devienen en la necesidad irreductible de la intervención del Estado en los procesos de regulación y delimitación de los derechos y obligaciones de quienes son proveedores y usuarios de los servicios y productos que circulan por las redes de telecomunicaciones.

En este sentido es un deber jurídico que el Estado garantice el derecho de los ciudadanos en igualdad de condiciones al uso y acceso a los servicios que proveen los sistemas de telecomunicaciones.

Ahora bien, dada la naturaleza tecnológica y cambiante de este sector, el Estado no puede restringir las reglas de operación de la industria sin el riesgo de convertirla en inviable para la competencia internacional, como tampoco puede dejar su operación libremente en manos del mercado con el peligro de poner en riesgo la oferta de servicios básicos para los usuarios o consumidores.

El presente trabajo presenta algunas de las características de la nueva fusión entre la tecnología y el control político, explora algunas de las consecuencias de las alianzas entre empresas en el sector de las comunicaciones y las telecomunicaciones, así como las implicaciones que dichos movimientos estratégicos tendrán para la ciudadanía en general tanto en términos económicos como en términos políticos.

Palabras clave: mercado de las telecomunicaciones y México

## INTRODUCCIÓN

En cualquier modelo de desarrollo es factible encontrar elementos de índole estructural que resultan esenciales para fomentar su crecimiento. Un país genera desarrollo y mejoramiento del nivel de vida de sus ciudadanos en la medida en que su crecimiento emana de la articulación virtuosa de sus instituciones y de su funcionamiento. Estos elementos, por tanto, ponen de manifiesto lo que de forma evidente se traduce en objetivos claros, no solo de crecimiento, sino también de mejoramiento de las condiciones sociales de su población, que implican una correspondencia esencial entre los ámbitos de lo económico, lo social y lo político.

Es importante recordar que en su fracaso, las teorías originales sobre el desarrollo económico o desarrollistas, concebidas como un subproducto de la Segunda Guerra Mundial y como resultado de la necesidad de equilibrar núcleos de poder económico y distribuir uniformemente la riqueza, mostraron ser insuficientes para explicar fenómenos de distribución inequitativa del capital, especialmente en países subdesarrollados o en vías de desarrollo, y muy especialmente en América Latina.

Las teorías sobre el desarrollo, desde su vertiente económica, condujeron a una distribución todavía más desigual de la riqueza en situaciones de economías globalizadas. Por tanto, para este análisis no tomaremos en cuenta esta visión del desarrollo económico, sino que lo ampliaremos como factor inherente a la dinámica social, hasta incorporar sus dimensiones no solo económicas sino también sociales y culturales, a fin de entender los diversos elementos de la estructura social que deben articularse a fin de fomentar el crecimiento.

Mucho se ha hablado, por ejemplo, de la infraestructura básica de comunicación como elemento sustantivo para el desarrollo. Si bien su importancia es radical a fin de garantizar los mecanismos de interconexión indispensables para mantener a una sociedad bien informada, también es importante reflexionar sobre el tipo de información y contenidos que circulan por esas redes como elementos orgánicos para el crecimiento.

Boisier (1997), indica que en el contexto de un sistema cada vez más y más globalizado, el desarrollo económico depende de la toma de decisiones del propio sistema. Esto es, que el sistema tiene articularse de manera endógena, para tomar acciones que le permitan entrar en un círculo virtuoso que eventualmente lo conduzca hacia el desarrollo (Boisier, 1997: 7). En otras palabras, aún en contextos que limitan el crecimiento provocados por circunstancias de naturaleza exógena, tales como crisis económicas o medioambientales, cambios en la tecnología, ausencia de recursos, cambio de precios, transformaciones en las relaciones de poder y otros factores semejantes, las

decisiones para el desarrollo tienen que ser tomadas de manera autónoma por cada una de las naciones. Lo anterior implica la existencia de una vinculación armoniosa en sus condiciones estructurales de política económica, social y cultural y por lo tanto de la articulación coherente de políticas públicas en diversos órdenes.

Organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, consideran desarrollo económico a la capacidad que tienen los países para crear riqueza, promover la prosperidad o el bienestar económico entre sus habitantes y crear un sistema propicio de producción y distribución de bienes y servicios. Desde esta perspectiva, la noción de desarrollo económico toma en cuenta exclusivamente la relación entre indicadores tales como el crecimiento del país, la distribución del ingreso, la satisfacción de necesidades básicas, el desarrollo sustentable y el desarrollo humano.

No obstante, esta definición ha sido ampliada a fin de incluir otros indicadores, tales como la migración y el grado de felicidad de las naciones.

Otras perspectivas plantean la necesidad de que un pueblo desarrollado cuente con estándares de bienestar que se calculan de diferentes maneras. Por ejemplo, el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas (PNUD), considera que existen muchas otras formas, además de las necesidades materiales, necesarias para el desarrollo como elemento sustantivo para el crecimiento (PNUD, 1997), entre ellas el acceso a la cultura y a la expresión libre. En este sentido, el debemos entender por desarrollo a la capacidad ampliada que tiene el ser humano para realizar actividades elegidas libremente, es decir aquella a través de la cual, no solo se logre un mejoramiento en los niveles de vida de los ciudadanos, sino también de su crecimiento social y cultural. Ahora bien, estas condiciones, si bien deseables, parecen estar en el último lugar de la lista respecto de otros escenarios especialmente demandantes y prioritarios, tales como, la seguridad, la educación y el empleo. Muchas de ellas incluso parecieran preceder a la cultura, aún cuando en realidad ésta se torna en transversal a todas las anteriores.

En su informe de 1995, el entonces Secretario de las Naciones Unidas Boutros Gali, definía como condiciones para el desarrollo, las siguientes: la paz, la economía como el motor del progreso, el medio ambiente como base para la sustentabilidad, la justicia como pilar de la sociedad y la democracia y la gobernanza como fundamentos de la participación social. Así, desde finales del siglo XX, las Naciones Unidas conciben al desarrollo como un proceso de ampliación de las opciones del ser humano (PNUD, 1996). En otro sentido el Programa de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Humano PNUD define el desarrollo humano como aquella cantidad de opciones que tiene un pueblo para definir su propio destino, (PNUD, 2009). Lo anterior resulta de la mayor trascendencia, si se toma en cuenta que un mayor crecimiento económico y un mejor índice de desarrollo humano se traducen en una mayor atracción para la inversión extranjera.

Si bien la literatura sobre desarrollo en general indica que uno de los factores esenciales del desarrollo de los países es el crecimiento económico, no es el único. Se acepta que las nociones de crecimiento y desarrollo están relacionadas, pero son distintas. Así, la noción de acceso a bienes y servicios también es tomada en cuenta como índice para la medición del desarrollo.

No obstante, la nueva propuesta de los planes para el desarrollo a nivel internacional toma en consideración no solamente el acceso a los bienes y servicios como medida utilitarista del crecimiento, sino también el propósito de conversión de estos bienes y servicios traducida a una función de “evaluación de un nivel de satisfacción individual”. Esta consideración, apropiada desde la teoría económica hace referencia a la funcionalidad de los mercados que establecen la pertinencia para la producción y distribución de un producto en función de la existencia de una demanda, mientras que desde una concepción social, la satisfacción individual solamente se logra desde la una elección libre que aumenta las capacidades del ser humano.

Así, dentro de las nuevas concepciones del desarrollo, se rechaza la oposición simple entre el Estado y el mercado y entre la planificación y la rentabilidad, al tiempo que se pone de manifiesto la oposición entre una concepción que considera la planificación para el desarrollo como un proceso cruel (conocida como política BLAST), en el que son necesarios ciertos sacrificios en función de lograr el desarrollo, y la postura que la considera un proceso cooperativo y amigable (conocida como política GALA), en donde hay posibilidad de consensos (Sen, 1998: 74); o dicho de otra manera, una concepción en la cual se deja todo en las manos del mercado para la alineación del país en sus metas en función de la competencia internacional, y otra en la cual se pone en la responsabilidad en la rectoría del Estado, a fin de que sea éste quien defina cuáles deben ser los objetivos y los parámetros en los que es necesario avanzar a fin de proporcionar oportunidades dignas de desarrollo a sus ciudadanos.

Desde la Ciencia Política, la postura consiste regularmente en la búsqueda la acción política como la posibilidad alcanzable de los consensos, la búsqueda racional de la mejor solución y la toma de decisiones en busca del bienestar de las mayorías. En otras palabras, el bien común.

Desde la Economía Política, en cambio, la postura regular se ubica en el reconocimiento de la acción implacable de los mercados frente a las necesidades de las mayorías, en la afirmación de que los capitales no tienen patria y que las empresas necesariamente tenderán a la maximización de sus beneficios y utilidades, no sin la posibilidad de reconocer también que el consumidor puede eventualmente tomar las mejores decisiones en la busca de un mejoramiento racional de su nivel de vida. En otras palabras, el credo vigente del liberalismo o neoliberalismo económico globalizado. No obstante, la pregunta central sigue siendo: ¿cuál debe ser la medida de la desigualdad?

## EL CAMINO PARA EL DESARROLLO

Las visiones desarrollistas que imponían una serie de medidas para las economías en crecimiento por parte de los organismos internacionales han quedado atrás en la historia. La última crisis económica internacional demostró ampliamente que ningún Estado nacional, ni ningún organismo financiero internacional o de otro tipo, tiene la autoridad moral para determinar cuál es el camino que deben emprender los países ya no únicamente para caminar hacia el desarrollo sino simplemente para paliar o evitar las consecuencias de la crisis.

Una visión moderna que intenta paliar los desajustes del neoliberalismo, conocida como Economía Social de Mercado (ESM), combina la acción del Estado, la función del mercado y el papel de las organizaciones civiles en la determinación de las políticas necesarias a fin de alcanzar el desarrollo necesario para la población. Se trata de un desarrollo económico social que pretende maximizar las posibilidades de que los ciudadanos obtengan el mejor de los mundos posibles, es decir generar la mayor cantidad de oportunidades de acceso a bienes y servicios de calidad, tomando en consideración los requerimientos y las oportunidades para el crecimiento de los mercados.

La idea es promover un desarrollo económico que no se oponga al desarrollo social. Su premisa fundamental es el sujeto como ciudadano, a la vez que como consumidor.

La política de crecimiento y de desarrollo del mercado debe diseñarse en función de las necesidades del sujeto, y no del Estado, de las empresas o de los inversionistas.

Por tanto, lo que hace el desarrollo posible no son los instrumentos de política pública que los funcionarios ponen en marcha, sino la libertad política y la libertad económica de los sujetos como ciudadanos y como consumidores lo que hace que el mercado se mueva y crezca. Y las libertades significan, ante todo, iguales oportunidades de acceso.

Para algunos, se trata de una concepción utópica, es decir, la posibilidad de vivir en los límites entre la libertad y la desigualdad aceptable, en donde la libertad no debe tornarse en un privilegio, sino en una política que otorgue a todos los mismos derechos y garantice el mismo acceso a la oferta en el mercado. En otras palabras, las desigualdades son aceptables cuando no ponen a los ganadores en condiciones de obstaculizar o impedir la participación social de otros o impedir a otros seres humanos ejercer sus derechos ciudadanos (Schaeffler, 2003).

Ahora bien, un requisito fundamental para el funcionamiento óptimo en una economía social de mercado, es la existencia de instituciones fuertes y confiables que garanticen una serie de reglas sensatas y eficientes. Estos elementos son fundamentales para garantizar no solo el desarrollo, sino uno un desarrollo sostenido y sustentable.

El prerequisite de la institucionalidad resulta esencial para determinar si las libertades son tales y si los ciudadanos tienen las condiciones o no para comportarse como tales. En otras palabras, se requiere un marco jurídico de operación que garantice el Estado de Derecho.

Si bien el marco jurídico y la institucionalidad de la cual emana, debe ser garantizadas por el Estado, no debe ser el Estado por sí solo quien defina las reglas para su operación, o el que de manera unilateral e irrestricta, obligue a su cumplimiento. En una economía social de mercado, tampoco debe ser únicamente el Estado quien se encargue de la inversión necesaria para asegurar la infraestructura de operación básica para el funcionamiento de los mercados en un entorno económico. Los gastos y los recursos pueden provenir del sector privado, pero el Estado debe garantizar que éstos sean empleados de manera que nadie quede excluido del desarrollo. Es decir, en una economía social de mercado, todos los actores involucrados tienen que trabajar de manera conjunta para buscar que se respeten ciertos principios fundamentales relativos a la igualdad en el acceso a los bienes y servicios básicos. El supuesto principal es ése, el trabajo conjunto hacia un objetivo común; en otras palabras: lo que sí es necesario es la existencia de un consenso respecto del proyecto de país sobre el que se requiere trabajar a corto y a largo plazo. Esto es precisamente esto es lo que le está haciendo falta a México: la voluntad política para trabajar por un proyecto de nación que busque el interés de las mayorías o de los grupos menos favorecidos, ya que cada actor ha trabajado, y trabaja exclusivamente para satisfacer sus propios intereses. No obstante, debido a las condiciones actuales de ajuste y reestructuración de las estructuras de poder, lo anterior no sorprende; simplemente reafirma el principio sustantivo del enfoque económico político bajo el cual los procesos de producción, distribución y recepción operan sirviendo las conexiones de producción y reproducción de los sistemas de mercado en una economía capitalista. Ahora bien, siendo la infraestructura de comunicaciones y de telecomunicaciones la columna vertebral de la interconexión en las nuevas sociedades capitalistas globalizadas, su estructura de mercado y sus intercambios mercantiles, ponen en evidencia la lucha entre quienes buscan dominar sus esquemas de operación: el mercado por un lado y el Estado por otro.

## EL MERCADO DEL AUDIOVISUAL Y LAS TELECOMUNICACIONES

Para los economistas resulta obvio que todo lo que signifique avance y mejoramiento de las infraestructuras es recomendable para el desarrollo y su utilización óptima es fundamental.

En este sentido, el caso de las comunicaciones y telecomunicaciones es especialmente relevante.

En la mayoría de los países de América Latina, la infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones estaba en manos del Estado hasta la década de los años ochenta, en que se

inició la liberalización de los mercados y la apertura para la inversión. En México, este proceso se inició en 1990 con la venta de Teléfonos de México.

Actualmente la inversión de corte internacional supera los 220 mil millones de dólares anuales, nada más en países en vías de desarrollo, siendo América Latina la región que mayormente se ha beneficiado de esta inversión. Regularmente parte de este financiamiento proviene de organismos de financiamiento internacional, mientras que en otras ocasiones son los capitales privados los que se hacen cargo de las inversiones.

La crisis financiera y económica internacional que vivió el mundo a finales del 2008 y que impactó a la mayor parte de los países durante buena parte del 2009, inhibió el desarrollo de la industria de telecomunicaciones mexicana. Por esa razón el sector creció apenas un 13.9% durante 2009, cuando que debió de haber crecido por encima del 20% como en años anteriores.

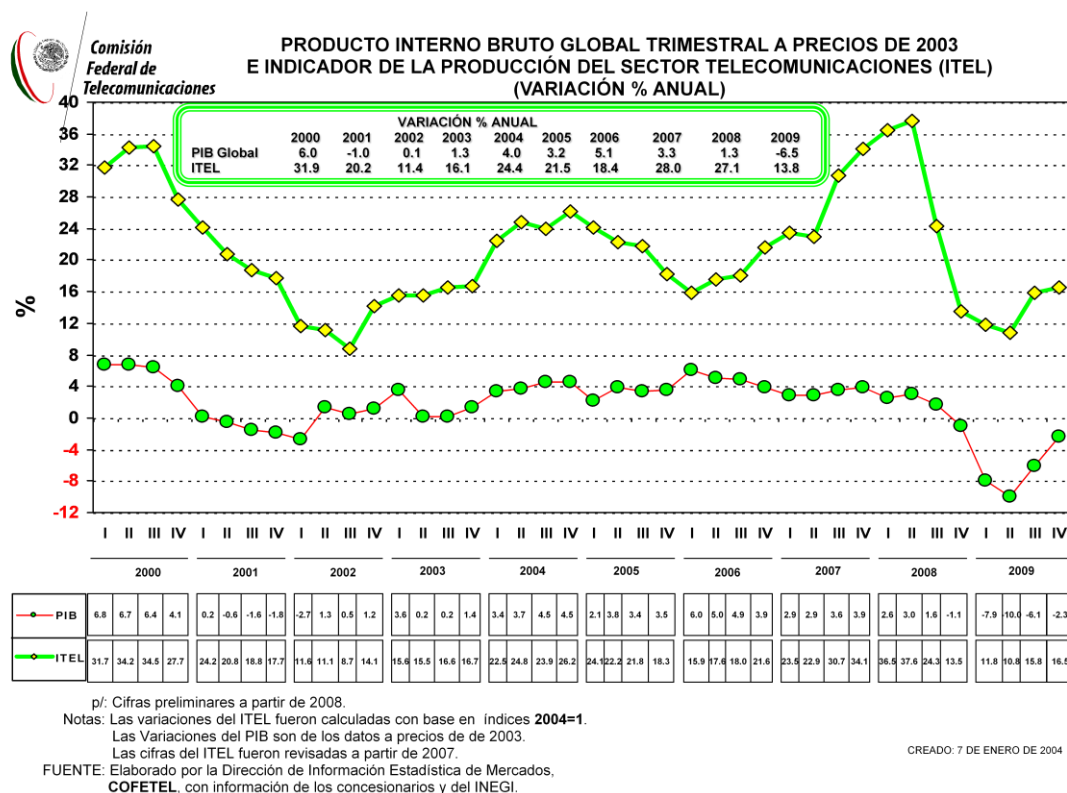
Según el reporte global de tecnologías de información 2009-2010, todos los países latinoamericanos se encuentran ubicados a partir del lugar número 40 en un listado de 133 países, en donde el país mejor evaluado dentro de América Latina es Chile, y el peor evaluado es Bolivia. México se encuentra en el lugar número 78. Por otra parte, el mismo documento ofrece indicadores relativos a la operación de las industrias en cada uno de los países. En una lista que evalúa la pertinencia de los marcos legales que rigen la industria nuestro país se encuentra en el lugar 67, en la capacidad de la industria para resolver controversias, se encuentra en el lugar 80, en relación a la independencia judicial de la que gozan sus órganos administrativos para la solución de disputas entre actores, se encuentra en el lugar 91 y 94 respectivamente, mientras que con referencia a su eficiencia parlamentaria o el grado de eficiencia de los cuerpos legislativos de cada país para generar marcos legales acordes con las necesidades del entorno, México se encuentra en el lugar número 105 (World Economic Forum, 2010).

De acuerdo a las conclusiones del Foro Económico Mundial llevado a cabo en Davos, Suiza, la infraestructura de tecnologías de información y comunicación es relevante para generar condiciones de desarrollo propiciando no solo crecimiento económico, mejoramiento de la calidad de vida social y generación de modelos para el desarrollo urbano, en un marco de auténtica sustentabilidad. En dicho foro, la mayor parte de los países concordaron en la necesidad de mejorar los mecanismos de operación de sus industrias tendiendo hacia un marco de sustentabilidad que promueva el desarrollo de los países y una competencia internacional más justa.

Ya de tiempo atrás, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), había advertido de la necesidad de que México invirtiera en el mejoramiento de su infraestructura de telecomunicaciones. El organismo señalaba a México como el país con la penetración más baja en materia de comunicaciones de banda ancha entre todos los países miembros de la organización y

con altos costos de interconexión, indicando que México continuará estando atrás mientras no haya una competencia suficiente que motive tarifas más accesibles para los usuarios (OCDE, 2009).

De lo anterior resulta evidente que nuestro país necesita no solamente crecer su infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones, sino también adecuar los marcos normativos que regulan la operación de la industria. Si bien y de acuerdo con la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), en México la industria de las telecomunicaciones sigue siendo la más rentable en términos de su contribución al PIB nacional, diversos organismos internacionales coinciden en señalar el avance en factores tanto de infraestructura técnica, como de operación resulta indispensable para convertir a la industria en motor de desarrollo.



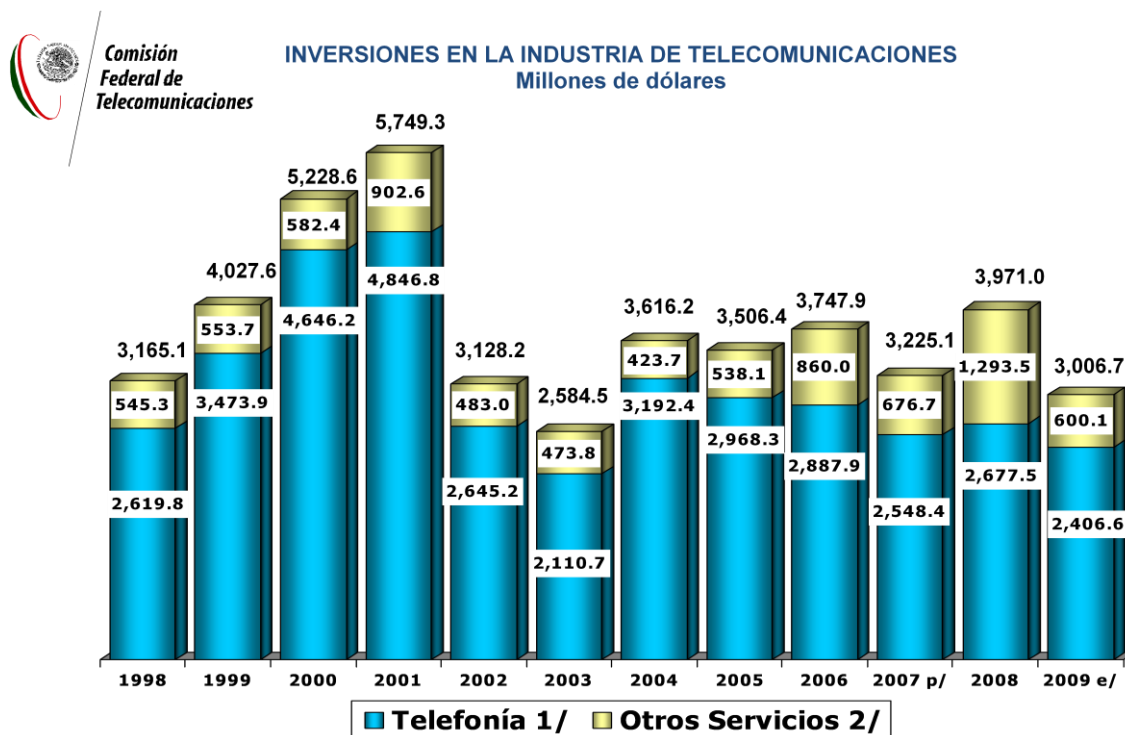
Así, si bien las telecomunicaciones en México siguen siendo uno de los sectores más activos de la economía, el país necesita seguir invirtiendo en su desarrollo a fin de que éste contribuya de manera directa al mejoramiento de otras áreas de la economía.

De acuerdo con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, los resultados al cuarto trimestre del 2009 reportaron crecimiento aunque condicionado por la crisis económica internacional y por otros factores de contexto interno.

El sector de las telecomunicaciones (1) registró un crecimiento de 16.5% anual durante el cuarto trimestre del año, lo que se traduce en un leve repunte en relación con el cierre de septiembre y, a su vez, concreta un incremento anual de 13.8% para los 12 meses de 2009. Esta última cifra representa casi la mitad del crecimiento logrado en 2008, evento que sigue reflejando la actual situación económica a nivel mundial; en

este sentido, el ITTEL se ve afectado por el comportamiento a la baja de la economía nacional, cuyo Producto Interno Bruto finalizó el año con una caída promedio de 6.6%. Analizando las cifras al cierre del año, el sector se vio impulsado internamente por el repunte observado principalmente en telefonía móvil, y TV vía satélite, rubro que registró el mayor crecimiento de suscriptores desde inicios del año 2000, además de convertirse en el sector más dinámico de la industria durante 2009. (COFETEL, 2009).

Tradicionalmente el sector de las telecomunicaciones se ha caracterizado por un dinamismo y crecimiento sostenido. En los últimos siete años, el número de usuarios de servicios de telecomunicaciones en el país ha crecido de dos millones a más de ocho millones (CANITEC, 2010); no obstante, factores externos como la crisis económica internacional e internos relacionados con la inexistencia de una política pública definida para el sector y con la ineficiencia administración pública federal, han retrasado su desarrollo. De ahí la insistencia del Secretario de Comunicaciones y Transportes Molinar y Horcasitas, en decir que se requiere dar certezas a la industria a fin de garantizar su crecimiento (La Crónica, 18 de abril, 2010).



p/: Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica.

e/: Cifras estimadas con información de las empresas.

1/: Incluye las empresas que prestan el servicio de Telefonía Local Alámbrica e Inalámbrica, Larga Distancia, Telefonía Pública y Telefonía Móvil.

2/: Incluye las empresas que prestan el servicio de Televisión Restringida (Cable, MMDS y DTH), Radiolocalización Móvil de personas, Radiocomunicación Especializada de Flotillas, Servicios Satelitales y Servicios de Valor Agregado.

Cifras revisadas a partir de 2006.

FUENTE: Dirección de Información Estadística de Mercados, COFETEL.

El comportamiento de la industria en el último año reflejó las vicisitudes resultantes de la crisis económica internacional que afectó a los mercados de las telecomunicaciones en el mundo. No obstante en el caso de nuestro país, los ingresos de la industria siguen siendo considerables y continúan reflejando la importancia del sector. De ellos, destaca especialmente la importancia de la telefonía, mientras que es posible apreciar el crecimiento sostenido de un mercado de servicios de valor agregado que comienza a despuntar de manera especial.

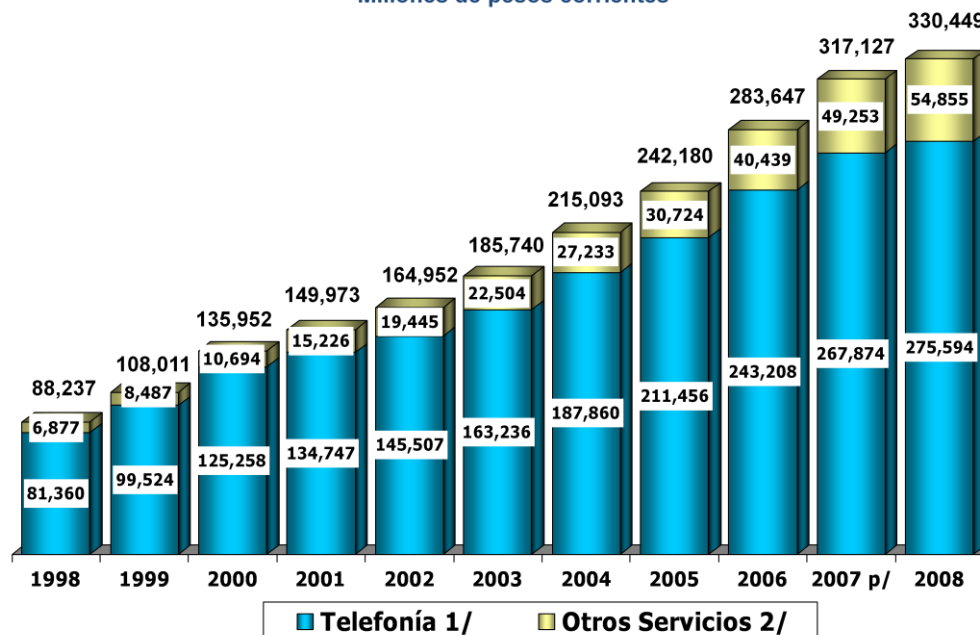
Hoy en día un poco de más de 8 de 10 líneas de teléfono fijas siguen bajo el control de Teléfonos de México, sin embargo la promoción de la competencia ha provocado el ingreso de nuevos jugadores al mercado de las telecomunicaciones y particularmente de los servicios de valor agregado. Ahí pudieran estar la mayor parte de las modificaciones y la competencia.

El segmento de las telecomunicaciones móviles es el que se encuentra más competido, pero aún altamente concentrado. Telcel mantiene a 3 de cada 4 usuarios. La radiodifusión se encuentra más competida, mientras que la televisión abierta registra una alta concentración, con eslabones en los procesos de transmisión, contenidos, música y revistas. Por otro lado la televisión por cable abarca el 5.7% de los ingresos del sector pero concentrados en un selecto número de empresas, por lo que la competencia más que real, es realmente una competencia “simulada”. No obstante, todos los jugadores quieren más rebanadas del pastel, y todos quieren que el pastel se haga más grande.

El crecimiento pudiera ser aún más acelerado, como algunos concesionarios solicitan. No obstante, si las condiciones son propicias, de concretarse algunos procesos, entre los que se incluyen las subastas de espectro, la licitación de fibra óptica de la CFE y la apertura a la inversión extranjera en telecomunicaciones, la consolidación de áreas de servicio local, la reglamentación para un plan de interconexión, entre otros, la industria podría estar experimentando inversiones cercanas a los 48.1 millones de pesos, y para el 2011, éstas podrían ascender a los 56,6 millones de pesos. En opinión de algunos analistas, estas inversiones provendrían no de los operadores dominantes, sino de otras empresas del sector, especialmente de jugadores en el mercado que están buscando buenas oportunidades de negocio, particularmente en el área de servicios de valor agregado que utilizan internet, es decir, transmisión de datos, música, películas, noticias, etc. (Torres, J. en The Competitive Intelligence Unit, 2010).

La propia COFETEL reconoce que los procesos no son suficientes ya que el marco jurídico no ayuda, ni existen tribunales especializados en el sector de las telecomunicaciones como en otros países (El Universal, 8 de abril, 2010).

**INGRESOS EN LA INDUSTRIA DE TELECOMUNICACIONES**  
 Millones de pesos corrientes



p/: Cifras preliminares a partir de al fecha que se indica.

1/: Incluye las empresas que prestan el servicio de Telefonía Local Alámbrica e Inalámbrica, Larga Distancia, Telefonía Pública y Telefonía Móvil.

2/: Incluye las empresas que prestan el servicio de Televisión Restringida (Cable, MMDS y DTH), Radiolocalización Móvil de personas, Radiocomunicación Especializada de Flotillas, Servicios Satelitales y Servicios de Valor Agregado.

Cifras revisadas desde 2002.

FUENTE: Dirección de Información Estadística de Mercados, COFETEL.

Así, tanto en el sector de las telecomunicaciones, en donde los principales operadores son los de la telefonía y están ingresando otros como el de la radio y la televisión que aspiran a ofrecer servicios integrados, es un hecho que las condiciones en las que se ofrecen los servicios, no son las mejores. Por ejemplo, en materia de telecomunicaciones el modelo adolece de ofrecer un servicio malo y caro, mientras que muchas zonas de México todavía carecen de la infraestructura de conectividad básica.

Por otra parte, el Estado no puede abastecer la inversión suficiente para el crecimiento de la infraestructura que México necesita. La propia Comisión Federal de Telecomunicaciones COFETEL, encargada de proporcionar al sector de las telecomunicaciones condiciones de equidad y legitimidad para su operación, ha realizado señalamientos en el sentido de que: “no es por gusto que el gobierno subaste las frecuencias (...) aunque reconoció que este mecanismo puede hacer que se encarezca tanto el acceso al espectro, que no se invierta lo suficiente en infraestructura y se haga presión sobre el modelo económico de los operadores” (El Universal, 1 de abril, 2010).

La debilidad de la economía norteamericana y su incidencia directa en la situación financiera de los mercados internacionales, amén de la crisis de seguridad en México ha afectado el crecimiento de

la economía mexicana, por lo que las estimaciones de los especialistas coinciden en que la recuperación será lenta y extremadamente conservadora. Para 2010 se espera que la economía mexicana crezca a un ritmo promedio de 3% anual. La baja del poder adquisitivo y en la capacidad económica de los usuarios también ha afectado el crecimiento del sector en términos generales (Banco de México, 2010).

No obstante, a pesar de los problemas económicos, y de resoluciones recientes como la obligación del registro de usuarios para los servicios de telefonía a través del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT), el comportamiento de los consumidores sigue reflejando cierto dinamismo del sector, lo cual ha favorecido a la industria. Sin embargo, actores involucrados entre los que destacan concesionarios, permisionarios, y autoridades en general se han enfrascado en una polémica que exige modificaciones estructurales tanto en términos jurídicos como operativos. Analistas coinciden en que mucho va a depender de la articulación coordinada de estos esfuerzos y de los cambios que requieren las diferentes instancias técnicas y administrativas que inciden en su operación, como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia.

Coincidentemente tanto los industriales de las telecomunicaciones como el gobierno están de acuerdo en que el sector necesita seguir creciendo, y que es necesario recuperar la inversión. El problema sigue siendo de política pública para determinar cómo, quién debe de hacerlo y bajo qué condiciones. En otras palabras, seguimos ante un problema político, no económico.

En este sentido, se vuelve preponderante para el país el avance en las reformas estructurales pendientes, entre las que destaca la del ya comentado sector.

En materia regulatoria, es de suma importancia destacar el inicio del proceso de subasta para las bandas de frecuencias de 1.9 y 1.7 GHz, recientemente anunciado por la Cofetel.

La subasta de estas dos bandas, así como la ejecución del resto del Programa de Licitaciones del Espectro supone flujos de inversión vitales para el desarrollo de más infraestructura a lo largo del todo el país, lo que a su vez provocará un mayor acceso y demanda de servicios de telecomunicaciones, específicamente los fijos, móviles, de banda ancha inalámbrica y de enlaces cortos. (COFETEL, 2009).

Por todo lo anterior resulta evidente que, ante una situación de vulnerabilidad económica e índices de desarrollo que le colocan por debajo de las expectativas de la región y de sus compromisos internacionales, México se encuentra constreñido para promover la inversión, siendo uno de los sectores más atractivos el de las telecomunicaciones.

## EL USUARIO COMO EJE DE CRECIMIENTO DEL SECTOR

Las telecomunicaciones en México, al igual que en otros países, son un negocio redondo. Como indica Jonathan Torres, de la consultora The Competitive Intelligence Unit, los clientes cautivos

que necesitamos utilizar los servicios de telecomunicaciones, literalmente “comemos” todos los días televisión, radio, telefonía e internet. Nada más en las últimas dos décadas, el consumo promedio de los usuarios de estos servicios pasó de \$110.90 a más de \$5,000.00 en el 2010 (Torres, J. en The Competitive Intelligence Unit, 2010). Las utilidades para la industria son innegables, pero también el ingreso por concepto de licitación de frecuencias y las ventajas en el crecimiento de la infraestructura que la sostiene.

No es fortuito entonces que, dentro de las metas del gobierno se encuentre promover el crecimiento de esta industria, jalando la inversión de donde sea y cueste lo que cueste.

Así por ejemplo, si consultamos el sitio oficial del gobierno federal relativo al sector de las telecomunicaciones, encontramos que como parte de su política sectorial, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México dice regirse para su operación de los siguientes principios:

- 1.-Fomentar la competencia y evitar el acaparamiento del espectro;
- 2.-Garantizar la explotación eficiente del espectro y el pago de una contraprestación por las concesiones;
- 3.-Incrementar la penetración y cobertura de los servicios;
- 4.-Introducir nuevas tecnologías y servicios; y,
- 5.-Permitir la continuidad de los servicios para el usuario final. (SCT, 2010).

No obstante, es claro que no existe una política de Estado que cuide los intereses de todos los actores involucrados, es decir, las condiciones que favorezcan la inversión por parte de los capitales privados, tanto mexicanos como extranjeros, como tampoco un marco normativo que cuide la calidad y los derechos de los consumidores a fin de garantizarles un mayor acceso a los servicios y mejores contenidos.

Este último punto parece ser, además, el centro nodal de todo el proceso del crecimiento de la industria. Si el gobierno va a apoyar el crecimiento del sector con base en la integración de resultados para la conectividad, los usuarios son fundamentales. Si queremos una industria de las telecomunicaciones que verdaderamente sirva a los propósitos del desarrollo en la búsqueda de un mejor país y no nada más de los bolsillos de unos cuantos, el usuario debe ser visto como ciudadano y no nada más como consumidor.

Un estándar no tiene por qué estar dissociado del otro, los usuarios están contribuyendo a un mercado cada vez más demandante y competitivo. Es mucho más fácil cambiar de proveedor de telefonía o de servicios de internet, que cambiar a las radiodifusoras o a las televisoras; sin embargo, eventualmente todas las señales viajarán por los mismos sistemas de interconexión, ergo, si tomamos las riendas como consumidores, podemos redirigir a la industria.

Es un hecho entonces, que los requerimientos y las demandas industria de las comunicaciones y las telecomunicaciones se tiene que analizar por separado.

Por un lado están los concesionarios de la radiodifusión y de la televisión abierta, o los operadores de la televisión de paga o por cable y su interés por incidir en nuevos mercados como los de la alta definición y la telefonía, mientras que por otra parte se encuentran los proveedores de la telefonía y las redes de telecomunicaciones.

La participación del consumidor es diversa en cada caso. En el primero, el de la radiodifusión y la televisión abierta, la alternativa del usuario es cambiar de estación, de canal o apagar el aparato, mientras que en los servicios de paga o de telefonía, el consumidor se va reconociendo a sí mismo con diferentes posibilidades para incidir en el tipo de producto o servicio que recibe. En el caso de los usuarios de Internet la participación es todavía mayor, ya que el usuario se convierte también en proveedor de contenidos, ejerciendo una presión considerable sobre los proveedores del servicio. Por su parte los diversos agentes en este mercado, como participantes de la industria, contribuyen atendiendo a los nuevos nichos de mercado y tratando de obtener una participación de mercado cada vez mayor, algunos atendiendo a los consumidores en función de nuevas necesidades creadas a partir de las bondades de la tecnología, y en otras respondiendo a las demandas de los clientes.

Como indican algunos analistas del sector, el consumidor de los servicios de telefonía está contribuyendo a marcar las rutas de los prestadores de servicio. (Torres, J. Opus cit.) Los clientes están definiendo los elementos de consumo en términos de bienes y servicios, y la industria se apresta a segmentarlos en nichos de mercado claramente definidos de acuerdo a su poder adquisitivo, al tipo de servicio que demandan y a la utilidad de inversión que representan.

Por una parte se encuentran los profesionales y ejecutivos, quienes demandan servicios de telefonía, voz, y transmisión de datos; mientras que por otro, estamos ante un creciente segmento de mercado constituido por jóvenes, ávidos de relacionarse con sus pares a través de las redes sociales, enfrascados en bajar música, videos o aportar a blogs. Es cierto que en nuestro país todavía un amplio segmento de la población se encuentra excluido para su participación en la sociedad de la información (Trejo Delarbre en Hernández, 2010), no obstante, un importante segmento de consumidores, con capacidad adquisitivo, se encuentra en crecimiento y está solicitando servicios de interconexión, preferiblemente a través de transmisión de banda ancha, más rápidos, con mayor variedad de opciones y a un costo accesible.

Uno de los atractivos de la banda ancha es que se trata de un medio a través del cual se pueden contratar un gran número de bienes y servicios, entre ellos servicios de telefonía además de los servicios de valor agregado como los mencionados anteriormente. No es fortuito entonces que la guerra por el mercado de las telecomunicaciones se haya tornado especialmente sangrienta,

especialmente desde el anuncio de compra de Telmex por América Móvil y de Nextel por Grupo Televisa ocurrido en enero del 2010. Es evidente que ambos grupos de medios se encuentran sumamente interesados de ampliar sus servicios frente al proceso de licitación de frecuencias en las bandas de 1.9 y 1.7 GHz.

La entrada de nuevos participantes en el sector, a través de la licitación de recursos, como la fibra oscura de la Comisión Federal de Electricidad representa una importante ampliación del mercado para la transportación masiva de datos. La expansión de las telecomunicaciones constituye uno de las prioridades del gobierno en la medida que la licitación ofrece nuevas posibilidades para la captación de recursos del gobierno federal, pero también en la medida que les ofrece a las empresas de la industria y a los concesionarios la posibilidad de ampliar la gama de productos y servicios que se ofrecen a los usuarios.

El problema no es en sí mismo el crecimiento de la infraestructura como objetivo, sino la capacidad de alcanzar las metas de convergencia, competencia y cobertura, que resultan idóneas para el crecimiento del país. Nuevamente, lo importante no es solamente facultar el acceso, sino promover la utilización de estos recursos para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Un mayor número de datos o de información circulando por redes de banda ancha a mayor velocidad no necesariamente implica una mejor calidad en los contenidos, ni la capacidad de aprovecharlos en beneficio del crecimiento o competitividad para el país.

La pregunta fundamental sigue siendo quién debe definir la política pública para el sector: los requerimientos de la industria, los intereses del gobierno federal, o las necesidades de los usuarios. Desde luego todos son actores importantes del mercado en el sector de las comunicaciones y las telecomunicaciones, pero la capacidad de incidir en el diseño de una política pública para el sector y en la toma de decisiones no se encuentra distribuida en igualdad de proporciones. En un mercado en el cual la facultad de inversión se encuentra en la iniciativa privada porque el gobierno federal carece de los recursos para el crecimiento, la definición de la política pública se encuentra claramente definida en el beneficio de la empresa y el crecimiento de sus utilidades.

Por otro lado, como se comentaba anteriormente, por primera vez en la historia del desarrollo de las comunicaciones y las telecomunicaciones, los usuarios están comenzando a tener una posibilidad real de incidir en el comportamiento de la industria.

En la parte técnica los competidores de la industria le están apostando al comportamiento de las leyes de la oferta y la demanda, confiando en que los consumidores de manera natural elegirán los mejores servicios o las mejores prácticas. En otras palabras, la industria está trabajando en un modelo de consumo basado en la mercadotecnia y en la satisfacción de necesidades inmediatas en donde el usuario obtiene más por menos dinero. Sin embargo, el modelo resulta trunco si se toma en

consideración no la satisfacción individual del cliente, sino el beneficio colectivo. Es decir, el modelo tiene que cambiar tomando en consideración el acceso de la población, no a bienes y servicios, sino a capacidades de utilización y aprovechamiento de la información, con el propósito de que la posibilidad de acceso real a los recursos de comunicaciones y telecomunicaciones sea traducida efectivamente en desarrollo.

## ESTÁNDARES PARA LA DEFINICIÓN DEL ACCESO A BIENES Y SERVICIOS DE LOS INDIVIDUOS

A nivel internacional la discusión sobre el desarrollo ha avanzado abandonando la premisa de que la base del desarrollo es el acceso a bienes y servicios, y transitando hacia los conceptos de bienes y capacidades, es decir, abandona el concepto utilitarista de que el acceso a los productos de la economía de mercado llevan por sí solos al desarrollo y los lleva a un nivel mucho más elaborado, concibiéndolos como medios para alcanzar un plan de vida o un nivel de satisfacción más plena. Así, la medición del bienestar debería verse como un proceso con varios componentes: el acceso a bienes y servicios, una función de “conversión” de estos bienes y servicios en opciones reales de plan de vida y, por último, una función de “evaluación” que transforma la elección hecha a nivel de satisfacción individual (López y Vélez, 2003:5).

El conjunto de los “funcionamientos”, entendidos como las opciones reales para un individuo, se definen como “capacidades”. En el caso de los productos y servicios del sector de las telecomunicaciones y del audiovisual, dichas capacidades se han multiplicado exponencialmente debido a la convergencia. Los modelos tradicionales de regulación que se ocupaban de la estructuración jurídica de reglas para la operación tanto del sector de las telecomunicaciones como del audiovisual han probado su ineficacia, lo cual ha llevado a los organismos de regulación a la ineficiencia. (El Universal, 2010).

La experiencia de otros países ofrece elementos que apuntan hacia una complejidad creciente en los procesos de regulación en la que interviene una combinación de factores económicos y socioculturales. La pertinencia de una política de regulación para un sector tan dinámico como el de las telecomunicaciones y del audiovisual radica en los objetivos de política pública que son definidos en cada caso y en su instrumentación (Just, 2009; Napoli, 2001, 2006).

La dualidad entre los objetivos de política económica y de política social que se encuentran en la base del desarrollo del sector, -especialmente en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones-, influye en la administración pública, respondiendo al enfoque de perspectiva política (liberal o social) del país y del gobierno en turno.

Por otro lado la participación, cada vez más activa, de los diversos agentes que operan en el sector de las telecomunicaciones y del audiovisual, contribuye a que los sistemas de regulación fracasen o den lugar a sistemas híbridos. Así por ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones, la industria reclama subsidios, apoyos y privilegios para desarrollar la infraestructura con la que habrá de operar la industria, mientras que el acceso universal a bienes y servicios del sector, es reclamado directamente por los usuarios.

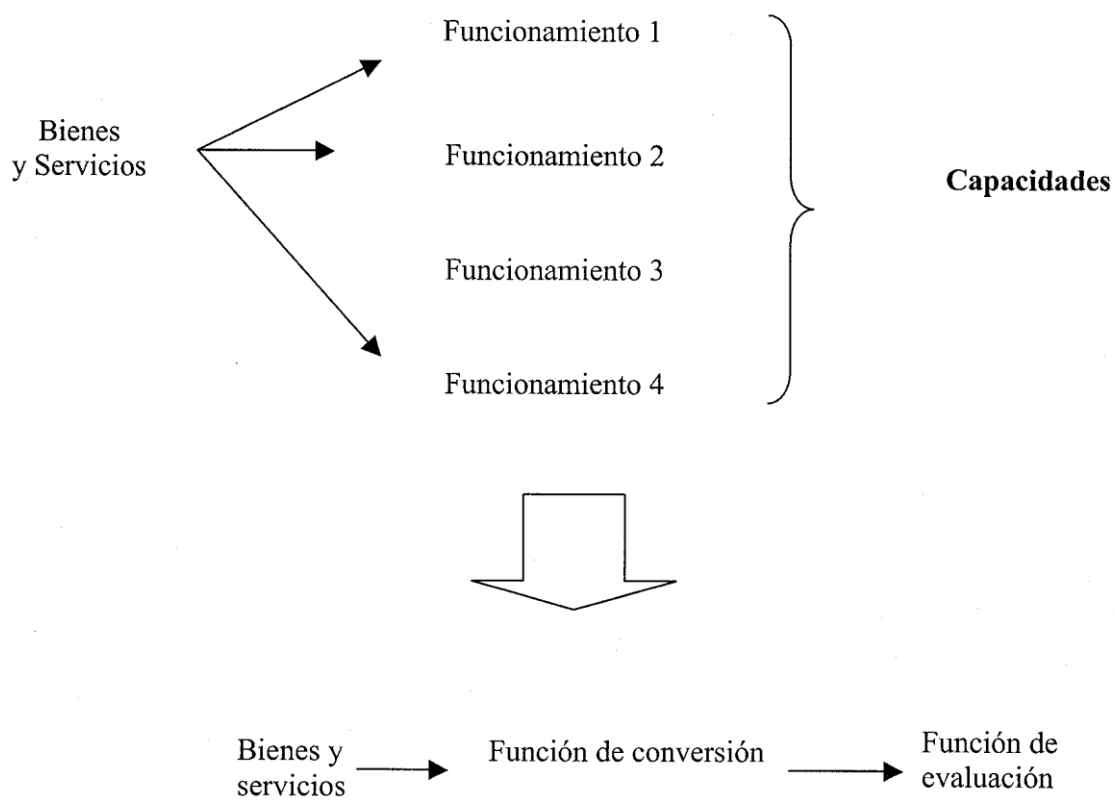
Lo anterior provoca una demanda, mucho más eficiente y efectiva, de *gobernanza* en el sistema (Latzer, 2008: 22). La gobernanza, así entendida, es la capacidad de interacción de la administración pública con el mercado y con la sociedad civil, es decir los usuarios o consumidores. Sus componentes incluyen una estrategia integrada que incluye estructuras de control (organismos reguladores), marcos jurídicos que tomen en cuenta la naturaleza convergente de las telecomunicaciones y del sector del audiovisual (leyes), y un sistema funcional de categorías para la operación del sector, que comprende la regulación técnica de los sistemas de transmisión con los contenidos y los articula en modelos de regulación, auto-regulación y co-regulación, en los que participan todos los actores involucrados, es decir, el gobierno, la industria y los consumidores.

En el sector de las telecomunicaciones, los bienes, funcionamientos y capacidades crecen de manera exponencial, ya que la convergencia compromete a todo un “sistema de construcción digital modular” que ofrece flexibilidad e innovación en el que confluyen servicios integrados que incorporan voz, video y datos. Un sistema que igualmente ofrece el acceso a internet, que proporciona servicios de radio, televisión o telefonía con todos sus derivados. Por lo anterior, la satisfacción obtenida a partir de estos productos depende de la capacidad del regulador de proveer los elementos para garantizar la operación de un sistema eficiente, de la variedad en la oferta de los proveedores del servicio, pero también las necesidades de los usuarios o consumidores.

De tal suerte el modelo de bienes, funcionamientos y capacidades, tiene que ser organizado como un modelo en capas o niveles, con una capacidad de evaluación que contemple dichos procesos (regulación, auto-regulación y co-regulación), en donde el motor o eje de operación del modelo tendría que ser justamente el usuario, consumidor o ciudadano, y en el cual las capacidades o beneficios del modelo sean estructurados en función no solamente de la capacidad de acceso o interconexión o del tipo de bienes y servicios proporcionados, sino de los usos y beneficios potenciales y reales de aprovechamiento de la información que fluye a partir de dichas redes, es decir, de la articulación de contenidos útiles para el desarrollo no solo de los usuarios y consumidores con individuos, sino de la colectividad social que integra una comunidad o un país.

**Diagrama 1**

**Bienes, Funcionamientos y Capacidades**



(PNUD, López y Vélez, 2003:5).

Desde el punto de vista de los elementos constitutivos de este modelo, el acceso a bienes y servicios (en este caso provenientes de la industria de las telecomunicaciones y del audiovisual), debiera otorgarle a la persona la capacidad no solo de comunicarse, estar informado, o entretenerse, sino también para socializar, disfrutar, trabajar y mejorar su calidad de vida. Es decir, el acceso en sí mismo no es el fin último del proceso, sino el aprovechamiento y mejoramiento de los recursos que se derivan de él, es decir, el desarrollo.

Ahora bien, cuando se habla de opciones disponibles, también se debe hacer referencia a las condiciones económicas, institucionales, cognitivas y sociales con las que cuenta el individuo en el momento de hacer la elección de un bien o servicio (López y Vélez, 2003: 7). En este sentido la ampliación de opciones o grados de libertad en la elección, también constituyen una dimensión del desarrollo.

Por su parte, las nociones de funcionamiento y capacidad, tienen que ver con la naturaleza de los productos o servicios como “bienes primarios”, que incluyen no solamente aspectos materiales sino incluso institucionales de participación política y realización social (Rawls, en López y Vélez, 2003, Opus.cit: 8). En este sentido, la discusión respecto del acceso a bienes y servicios provenientes de la industria de las telecomunicaciones y del audiovisual, tiene que determinar en qué medida dichos bienes y servicios contribuyen satisfacer requisitos de educación, salud, empleo y otros, considerados básicos de acuerdo con estándares de desarrollo convenidos internacionalmente, como los que establece el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Como dice Piedras, la regulación debe atender a un usuario de un servicio de telecomunicaciones que en realidad es un “ciudadano digital”, es decir, un agente que participa en la creación de nuevos servicios de comunicación e interacción social (Piedras, 2010).

Lo anterior implica el establecimiento de una política pública para el sector que contemple y solicite la participación activa de los diferentes actores involucrados, ya sea como proveedores de tecnología, contenidos o usuarios, en una discusión que determine los funcionamientos y capacidades demandadas para el sector, a fin de conducir al país hacia el desarrollo. En otras palabras, nos acercamos a la propuesta de una política integral diseñada, no desde la autoridad gubernamental, no desde la industria, sino desde las necesidades de los usuarios como consumidores y como ciudadanos. Una política pública que tenga por miras no el crecimiento del sector y su contribución al PIB en términos económicos, que provoque una derrama económica y genere utilidades exclusivamente, sino que se enfoque al tipo de usos y beneficios que cada uno de los productos de este sector puede generar, proporcionando un beneficio directo para el mejoramiento de la calidad de vida de la población mexicana.

## LA POLÍTICA DE LA REGULACIÓN Y LA REGULACIÓN DE LA CAPACIDAD POLÍTICA DEL SECTOR

El problema de la regulación de la industria de las telecomunicaciones y del audiovisual no representa un problema menor. Más allá de las implicaciones económicas del sector y de que estamos hablando de una industria que contribuye de manera sustantiva al producto interno bruto a nivel nacional, se trata de la columna vertebral de información para el país.

Por las redes de telecomunicaciones, de radio y de televisión, circulan no solamente información económica, financiera, bursátil o información noticiosa, sino que también se articulan y se comparten bases de datos fundamentales para la seguridad nacional; pero también está la información que circula por Internet o a través de redes de telefonía.

Debido a la emergencia de la banda ancha, la capacidad en la transmisión de información se multiplica, pero además se intensifica exponencialmente debido a la variedad de agentes que pueden intervenir en el proceso, ya sea generando, ampliando o distribuyendo información en distintos soportes de texto, audio, o video. Uno de los aspectos fundamentales de la regulación y la obsolescencia de los modelos de regulación tradicionales, radica en que las redes de telecomunicaciones transmiten información por diferente vía, lo cual complejiza la responsabilidad en la autoría de los datos. Cuando la información proviene de un país diferente del que la recibe, o incluso se desconoce su origen, cuestiones tales como la propiedad intelectual, el uso de dominios, responsabilidad penal y otras problemáticas jurídicas, se amplían incluso al ámbito internacional.

Por esta razón y en opinión de algunos analistas, debido al número de actores que han entrado al proceso de la comunicación tecnológica, el fenómeno técnico de la convergencia ha llevado al sector a una crisis de control político; de tal manera que un modelo de regulación basado en categorías de operación anacrónicas aumenta las posibilidades de desestabilización del Estado y lo reduce a su mínima capacidad de reacción, especialmente cuando la información de la que dispone para tomar decisiones, es obsoleta (Cherry y Bauer 2004; Verhoest, 2005, en Latzer, 2008).

En México no es la primera vez que las autoridades son tomadas por sorpresa al no contar con información puntual o fidedigna respecto de los acontecimientos de la vida social, que los ciudadanos confían o recurren en primera instancia a los medios de difusión en lugar de abastecerse de información oficial, o incluso que el propio gobierno reconoce que la información de la que dispone es limitada. Tampoco es un secreto que existe una mayor congruencia entre las bases de datos que maneja el sector financiero y en cambio se adolece en la que posee el sector gubernamental. Parecería entonces que las redes por las que viaja toda la información no fuesen las mismas, cuando que nuestro país comparte la misma red dorsal o infraestructura de transmisión de datos para todas sus operaciones de difusión de información. En ese sentido las políticas públicas para la industria de las telecomunicaciones y su regulación no forman parte simplemente de un problema de naturaleza teórica, sino que constituyen un imperativo con importantes consecuencias económicas y políticas.

Las repercusiones del control político y económico de los servicios de información y de lo que circula por las redes de comunicación y telecomunicaciones son varias:

Desde el punto de vista de las empresas responsables de suministrar los servicios, la falta de definición entre los límites existentes entre las atribuciones relativas a los “carriers” o empresas de telecomunicaciones y las del sector del audiovisual causa imprecisiones en los criterios y parámetros de operación para el suministro de los servicios, que incide eventualmente en diferentes mecanismos para la asignación de estándares de calidad en el producto final.

Desde el punto de vista de las instituciones y organizaciones, públicas y privadas que toman decisiones, proporcionan productos o servicios, o bien lucran con la información que circula por las redes, radica en la necesidad de conseguir, guardar o administrar la información relativa a sus operaciones salvaguardando la integridad de la información propia en un medio sustancialmente cada vez más inseguro tanto en términos legales como informáticos.

Desde el punto de vista del regulador, cuyo propósito fundamental es supervisar la operación del sector dentro de una política de comunicación, el fenómeno de la convergencia incide directamente afectando los principios de acceso universal y acceso a contenidos, como principios fundamentales de una política de comunicación del Estado; pero además en la necesidad de articular instituciones cuyos mandatos respondan a una estrategia de política pública integrada.

Desde el punto de vista del usuario, consumidor o ciudadano que participa contribuyendo con su información personal y datos a las bases en las que se encuentra resguardada la información, los datos que se encuentran en depósitos cibernéticos contienen información que tiene que ver con aspectos tales como la identidad legal, electoral, financiera y comercial de las personas, de las empresas y de las instituciones.

Las implicaciones en el manejo de la información que resulta crucial para un país tiene que ver por tanto con las implicaciones económicas, políticas, jurídicas, financieras, sociales y culturales de índole tanto nacional como internacional.

En la última reunión binacional entre autoridades de la Comisión Consultiva de Alto Nivel entre México y Estados Unidos, se acordó desarrollar esfuerzos para el fortalecimiento de las relaciones entre ambos países y para mejorar las comunicaciones a fin de fomentar el desarrollo económico y mejorar las condiciones de seguridad entre ambas naciones (SCT, 2010). En dicho documento se establece que la coordinación entre ambas naciones es necesaria, primordialmente en el otorgamiento de las concesiones y los servicios en la frontera. Evidentemente existe una necesidad de puntualizar el funcionamiento de las redes troncales de conexión e interconexión de nuestro país, a fin de fortalecer la capacidad del Estado para hacer frente a problemáticas esenciales como las de la seguridad nacional que incluyen aspectos tales como el tránsito de personas y el lavado de dinero. Por ende, las cuestiones relativas al crecimiento de la infraestructura de telecomunicaciones, al fortalecimiento de los sistemas de interconexión, al desarrollo de certezas jurídicas para el

desarrollo de sus capacidades técnicas y otras cuestiones relativas, es importante no solamente desde el punto de vista económico a fin de atraer nuevas inversiones al sector desde el punto de vista privado, nacional y vía alianzas internacionales, como público a través de convenios y acuerdos de cooperación y asesoría, que garanticen la interconexión de la red de telecomunicaciones mexicana a los sistemas de información y telecomunicaciones de América del Norte.

Los procesos de regulación en el sector de las telecomunicaciones, se extienden por tanto hasta las cuestiones de interconexión y de seguridad. La vinculación entre países, la transmisión de datos a través de las fronteras, resultan cuestiones consustanciales a los procesos de globalización en el marco de la convergencia; suceden, a pesar de la existencia o no existencia de marcos regulatorios y organismos reguladores. El intercambio cotidiano de información que, con diferentes propósitos circula a lo largo y ancho de nuestras fronteras, obliga al reconocimiento tácito de su existencia.

El establecimiento de normas, acuerdos, parámetros y criterios en la operación de los servicios de telecomunicaciones y en la generación e intercambio de contenidos, obliga a la extensión de un modelo ampliado tanto vertical como horizontal. Horizontal en la necesidad de reconocer la participación de diferentes actores, tanto privados como públicos en el proceso, y vertical para entender que las telecomunicaciones y los servicios del audiovisual no deben ser considerados independientes sino convergentes no sólo técnicamente, sino también en su responsabilidad hacia los consumidores y ciudadanos.

## CONCLUSIONES

El fenómeno de la convergencia tecnológica ha acelerado la vinculación entre la industria de telecomunicaciones y la del audiovisual haciendo indispensable el desarrollo de una política integral de un sector combinado. La diferencia fundamental entre los modelos de regulación que enfatizan el acceso a la infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones y otros que hacen referencia a los contenidos que proporciona la industria, depende del planteamiento esencial de los objetivos de política pública y la forma en que la política se diseña y se instrumenta que, o bien emana de una perspectiva liberal de mercado o en su defecto de un enfoque de tipo social.

Hasta este momento hemos venido argumentando que para entender el fenómeno que aquí nos ocupa, la pregunta esencial debe ser qué entendemos por desarrollo y desde dónde debe ser diseñada una política pública para el desarrollo. Siendo esta problemática ya de suyo complicada ahora tenemos que preguntarnos qué papel juega en el desarrollo el sector de las comunicaciones y las telecomunicaciones; ¿qué vinculación existe entre la postura adoptada por un país para su

crecimiento o desarrollo y el desenvolvimiento de industrias como la industria del audiovisual y de las telecomunicaciones?

La vinculación es todavía más evidente si tomamos en cuenta los actores fundamentales que deben de participar en el desarrollo de una política de esta naturaleza, esto es el Estado, las empresas del sector del audiovisual, comunicaciones y telecomunicaciones, y los consumidores. En esta relación, el prerequisite de la institucionalidad y del Estado de derecho resulta aún más apremiante.

Por otra parte, la necesidad de trabajar en una política sensible en el mercado de las comunicaciones, y las telecomunicaciones, resulta imprescindible para el desarrollo ya que la infraestructura de comunicaciones no solamente deriva como un prerequisite consustancial para el crecimiento de cualquier economía, sino para el bienestar de sus ciudadanos. La mayoría de los países le está apostando crecimiento y actualización de sus comunicaciones y telecomunicaciones.

Ahora bien, ¿cuál debe ser la pregunta fundamental que guíe el diseño de una política de comunicación y telecomunicaciones para México? Todo dependerá del acuerdo de los diferentes actores en términos de las metas que habrán de guiar el desarrollo de nuestro país.

En una política de tipo BLAST lo importante es generar el crecimiento, y atraer la inversión de donde se encuentre. En una política de naturaleza GALA, la meta esencial debe ser la de convenir y consensar en beneficio de los ciudadanos o consumidores. Por otro lado, si entendemos a la política desde una perspectiva de economía de desarrollo social, entonces tenemos que trabajar primeramente por el afianzamiento de la institucionalidad y del Estado de Derecho.

No obstante hay una serie de requisitos que resultan indispensables para el funcionamiento de una política orientada al desarrollo: El primero es la necesidad de una política enfocada en a los sujetos sociales ya sea como ciudadanos o consumidores; otra es una política orientada a la eficiencia de la administración pública y no a la extensión de las prácticas extendidas de la burocracia; el tercero es una política cuyas reglas y prácticas aplicadas de manera coherente entre los tres niveles de gobierno, que se oriente al crecimiento del país y al mejoramiento de los niveles de vida de la población, dimensionada en términos de su eficiencia no solo interna sino externamente a las posibilidades de competencia exterior. Por último, para cerrar el círculo y reiterar nuevamente nuestro argumento inicial, se requiere de una concepción clara de desarrollo que oriente las acciones de política pública hacia un proyecto de nación bien definido y consensado por todos los actores involucrados. En todo caso, como dice Mayer Serra, lo que se requiere son reglas basadas en principios prácticos y orientados al interés general (Elizondo, 2010: 20).

¿Utopías nuevamente? Si no se dan todos estos prerequisites, estamos condenados a pasar la vida en discusiones estériles que no nos lleven a ninguna parte, o que simplemente reproduzcan el estado

de cosas que en el fondo nadie quiere cambiar. El problema es que en un país como México, las decisiones de política se han convertido en mecanismos de reproducción de privilegios.

## REFERENCIAS

- Banco de México (2010). Encuesta Sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Febrero de 2010, en: Cofetel. Índice de Producción del Sector de Telecomunicaciones, COFETEL, 2010.
- Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para la teoría del desarrollo territorial. ILPES. Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social. *Revista de Estudios Regionales* 97/37, 1997 moodle.eclac.cl
- CANITEC (2010). Expo Canitec 2010. Palabras del Presidente Felipe Calderón en la Expo Canitec 2010, Monterrey, Nuevo León, 28 de abril de 2010, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.youtube.com/watch?v=CH5qG16cncr8>
- COFETEL (2009). Diagnósticos e Índices de Producción del Sector de las Telecomunicaciones. Reporte al Cuarto Trimestre de 2009. Documento electrónico. Disponible en la siguiente dirección electrónica: [http://www.cft.gob.mx/wb/Cofetel\\_2008/cuarto\\_trimestre\\_2009](http://www.cft.gob.mx/wb/Cofetel_2008/cuarto_trimestre_2009)
- COFETEL (2010). Índice de Producción del Sector de Telecomunicaciones. Estadísticas e información de mercados. Sitio oficial. Disponible en la siguiente dirección electrónica: [http://www.cft.gob.mx/wb/Cofetel\\_2008/2009\\_ITEL](http://www.cft.gob.mx/wb/Cofetel_2008/2009_ITEL)
- El Universal (1 de marzo, 2010). Cofetel pide uso útil de recursos por licitaciones. Lunes 1 de marzo de 2010, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/77768.html>
- El Universal (3 de marzo, 2010). Diseño de Cofetel, creado por el enemigo. Miércoles 3 de marzo de 2010, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/663185.html>
- El Universal (8 de marzo, 2010). Comisionado pide mejoras a la Cofetel. Jueves 8 de abril de 2010, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/78623>
- Elizondo M. S., C (2010). Burocracia mata competitividad. *Nexos* número 388, abril 2010, págs. 18-20.
- Fernández Domínguez. A.O. (2009). Diferencias y concepciones de desarrollo económico en países latinoamericanos en *Observatorio de la Economía Latinoamericana* N° 110, febrero 2009. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/>
- Hernández, L. (7 de abril, 2010). Carece de acceso a internet 70% de los mexicanos. *Excélsior en línea*. 7 de abril del 2010, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.exonline.com.mx/XStatic/excelsior/template/content.aspx?se=nota&id=9138...>
- Just, N. (2009). Measuring media concentration and diversity: new approaches and instruments in Europe and the US. *Media Culture Society* 2009; 31; 97, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://mcs.sagepub.com/>
- La Crónica (18 de abril, 2010). Se debe dar certeza a la industria de radio y TV: Molinar Horcasitas. Domingo 18 de abril de 2010, disponible en la siguiente dirección electrónica: [http://www.cronica.com.mx/notaImprimir.php?id\\_nota=500941](http://www.cronica.com.mx/notaImprimir.php?id_nota=500941)

- Latzer, M. (2008). Convergence Revisited. Towards a Modified Pattern of Communications Governance. Ponencia presentada en el II Congreso de las Américas, México, Distrito Federal: Octubre de 2008. También disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://con.sagepub.com/cgi/content/abstract/15/4/411>.
- López C. L; Vélez, R. (2003). El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México. *Estudios sobre desarrollo humano. PNUD*. 2003-1. Octubre, 2003 (documento electrónico).
- Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). México. Sitio disponible en la siguiente dirección electrónica y consultada el 7 de abril de 2010. [http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id\\_rubrique=5/](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id_rubrique=5/)
- Napoli, P.M.; Gillis, N. (2006). Reassessing the Potential Contribution of Communications Research to Communications Policy: The Case of Media Ownership. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, Volume 50, Issue 4 December 2006, pages 671 – 691
- OCDE (2009). OCDE opina sobre telecomunicaciones en México, Cofetel escucha. *International Business Times*. Periódico en línea, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://mzibtimes.com/articles/20090327/mexico-ocde-cofetel-telmex-banda-ancha-telecomunicaciones.htm>
- Piedras, E. (2010). ¿Es importante la regulación de telecomunicaciones? Columna Inteligencia Competitiva. *El Economista*. Miércoles 5 de mayo de 2010, pág. 26.
- Schaeffler, K. (2003). Propuestas para el desarrollo económico social de México desde la perspectiva de una economía social de mercado. Cátedra Konrad Adenauer. ITESO, 2003, disponible en la siguiente dirección electrónica: [http://www.mktglobal.iteso.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=266&Itemid=119](http://www.mktglobal.iteso.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=266&Itemid=119)
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2010). Sitio oficial, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.sct.gob.mx/comunicaciones/>
- Secretaría de Gobernación (2010). Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil. RENAUT. Sitio oficial, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.renaut.gob.mx/RENAUT/>
- Sen, A. (1998). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. *Cuadernos de Economía*. V. XVII, n. 29, 1998., pp. 73-100
- Torres, J. (2010). Telecomunicaciones: El poder del cliente. *The Competitive Intelligence Unit*. Documento electrónico consultado el 11 de marzo de 2010 y disponible en la siguiente dirección electrónica: [http://www.the-ciu.net/nwsltr/El\\_Poder\\_del\\_Cliente.htm](http://www.the-ciu.net/nwsltr/El_Poder_del_Cliente.htm)
- UIT (2010). Unión Internacional de Telecomunicaciones. Sitio oficial, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/links/>
- World Economic Forum (2010). The Global Information Technology Report. ICT for Sustainability. World Economic Forum, 2010. Sitio oficial, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.networkedreadiness.com/gitr/main/fullreport/index.html>