



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de

México

México

Rueda de León Contreras, Luz de Azucena; Mota Díaz, Laura
La implementación de la política de must carry y must offer en México: programación compartida en
televisión abierta y restringida
Espacios Públicos, vol. 17, núm. 41, septiembre-diciembre, 2014, pp. 87-113
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67635359005>

- [Cómo citar el artículo](#)
- [Número completo](#)
- [Más información del artículo](#)
- [Página de la revista en redalyc.org](#)

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La implementación de la política de *must carry* y *must offer* en México: programación compartida en televisión abierta y restringida

The implementation of the must carry and must offer policies in Mexico: shared programming on open and cable television

Fecha de recepción: 3 de junio de 2014

Fecha de aprobación: 23 de septiembre de 2014

*Luz de Azucena Rueda de León Contreras**

*Laura Mota Díaz**

RESUMEN

El objetivo de este ensayo es analizar los efectos de la política pública del gobierno mexicano que obliga a los operadores de televisión restringida a retransmitir los contenidos de televisión abierta, y a los operadores de televisión radiodifundida a poner a disposición sus señales para fines de retransmisión, recientemente incorporadas en la Constitución y conocidas mundialmente como *must carry* y *must offer*. El elemento central del estudio es el seguimiento entre los objetivos propuestos en el diseño de estas políticas y su articulación con los resultados de su implementación. La investigación se sustenta en consultas documentales y hemerográficas, y el resultado revela que estas políticas presentan ambigüedades en su diseño e implementación, que han provocado la oposición de los principales actores involucrados e impedido beneficios concretos para la sociedad, a pesar de anunciarse como herramientas para regular la competencia en el sector de la televisión abierta y restringida.

PALABRAS CLAVE: política pública, mercado televisivo, programación, competencia económica, implementación.

ABSTRACT

The main objective of this essay is to analyze the effects of the Mexican government's policy that forces the operators of cable television channels to rebroadcast the media content from public channels and also obliges the public channels to lend their signals so they can retransmit certain media content. This has been the result of the newly incorporated laws in the constitution that are better known as *must carry* and *must offer*. The central element of this study is to keep track of the objectives that were proposed in the designing of this policy and the results of its implementation. This research paper was based on documental and periodical consultations, and the results reveal that these policies have introduced ambiguities in its design and implementation, thus provoking an opposition from the main involved parties and also preventing concrete benefits to reach society, even though this policy proclaimed itself as a tool for the market regulation of pay television and public television.

KEY WORDS: public policy, television market, programming, economic competitiveness, implementation

* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: aruedadeleon@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

El 11 de junio de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el Decreto de reformas a diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo eje rector se situó en el fortalecimiento de la competencia efectiva en el mercado de la radiodifusión y las telecomunicaciones, a partir de políticas públicas que permitan cobertura universal y mejores condiciones de calidad y precio en productos y servicios. Como parte de esta reforma, la Constitución incorporó las figuras conocidas como *must carry* y *must offer*. Se trata de elementos regulatorios de política pública tendientes a establecer obligaciones recíprocas a cargo de operadores de canales de televisión abierta y de sistemas de televisión restringida, para la retransmisión de las señales radiodifundidas. Su importancia es fundamental para lograr mayor competencia entre estos operadores y cumplir con el objetivo de lograr condiciones tangibles de bienestar para la sociedad mexicana, que debe pagar altos precios por servicios de telecomunicaciones (muchas veces, deficientes y de mala calidad) o contratar sistemas de televisión restringida, ante la imposibilidad de acceso a las señales de televisión abierta en determinadas poblaciones del país.

El 14 de julio de 2014 se publicó la legislación secundaria de la reforma constitucional precisada, a la que se denominó Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), y en cuyos artículos 164 a 169¹ se reitera el

contenido de las previsiones constitucionales en materia de *must carry* y *must offer*.

La desregulación de los mercados en las economías nacionales es una tendencia mundial; sin embargo, los crecientes fenómenos de concentración, materializados en fuertes monopolios u oligopolios mediáticos, justifican la intervención estatal para garantizar que la competencia entre los diversos agentes económicos se desarrolle con reglas claras.

El propósito del presente ensayo es analizar el proceso de implementación de las determinaciones de política pública, que obligan a los operadores de televisión restringida a retransmitir los contenidos de la televisión abierta, y a los operadores de televisión radiodifundida a poner a disposición sus señales para los fines de la retransmisión, esto a partir de una visión de seguimiento de los objetivos propuestos en el diseño de la política y su articulación con los resultados obtenidos a partir de la puesta en operación de estas novedosas figuras regulatorias.

Para estos efectos, se inicia con el análisis de los modelos de política pública para regular el mercado de servicios de televisión en el mundo: *must carry* y *must offer*, detallando sus implicaciones económicas; posteriormente, se estudia la situación de competencia en el mercado de la televisión en México; el estudio continúa con una visión de seguimiento de las políticas mexicanas implementadas en materia de *must carry* y *must offer*, para concluir con el análisis del proceso accidentado e inconcluso que ha significado la implementación de tales políticas.

¹ *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* (2014), 14 de diciembre de 1996, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

LOS MODELOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA REGULAR EL MERCADO DE SERVICIOS DE TELEVISIÓN EN EL ENTORNO MUNDIAL

Se dice que el mercado es el mejor camino para organizar la actividad económica, y que “más que en términos de localización, se define ahora por la interacción entre productores y consumidores en el intercambio de un bien o servicio particular” (Norris y Pool, 1990: 97). De acuerdo con el grado de competencia entre los distintos productores de bienes o servicios, y la influencia que ejerzan los distintos agentes económicos, los mercados se clasifican en: a) mercados de competencia perfecta, en los que ningún agente puede controlar el mercado, ni influir individualmente en las operaciones o precios de los bienes y servicios; b) mercados monopólicos, donde un sólo vendedor influye en los precios de bienes y servicios, por controlar el mercado en forma exclusiva; c) mercados oligopólicos, en los que existen pocos vendedores y una gran cantidad de compradores, de modo que los primeros pueden influir en el precio de productos y servicios, y d) mercados monopsónicos,² en los que existe un solo comprador y una gran cantidad de vendedores, por lo que aquél puede influir en los precios correspondientes (Norris y Pool, 1990: 98, 162). Las fuerzas fundamentales de la oferta y la demanda impulsan el movimiento en los mercados y determinan el comportamiento de los respectivos agentes económicos: vendedores u ofertantes (de bienes y servicios) y compradores.

En el mercado de la televisión –abierta o restringida– la oferta se constituye por la actividad económica de una industria que opera de conformidad con los incentivos que le brindan las fuerzas del mercado, pero que, a la par, debería ser:

conducida por una política pública sensible, conocedora de los potenciales que ofrecen esos avances, pero sobre todo, con el foco del interés público que no alcanza a ser atendido justa y eficientemente por la operación del mercado. El mercado está conformado también y de manera crucial, por una demanda o usuarios [...] cada vez más conocedores de los potenciales, con enfoque crítico de los contenidos y ávidos de la adopción de esos servicios convergentes (Piedras, 2007: 35).

La televisión abierta se distingue por su carácter gratuito, ya que los usuarios no deben realizar pago alguno para recibir el servicio; la única condición es contar con el dispositivo adecuado para la recepción de las señales. Este medio de comunicación se ubica dentro de las llamadas “industrias culturales”, pues además de la función social, política y cultural que debe cumplir, se estructura como un negocio más, adquiriendo una dimensión económica, ya que las ganancias obtenidas por los operadores de televisión comercial abierta derivan de la tradicional venta de sus espacios publicitarios a los anunciantes (Quibrera, 2010: 217-229).

De este modo, la prestación del servicio de televisión abierta “se puede considerar como un

² La expresión “monopsonio” alude a una situación comercial en la que se presenta un único comprador para determinado servicio o producto. Real Academia Española (2014).

bien público en un sentido económico” (Tovar, 2013: 19) y, por ello, adquiere características particulares que lo distinguen de otro tipo de bienes: a) su consumo no implica rivalidad entre consumidores, toda vez que un televidente adicional no implica disminución en la recepción de las señales de televisión para con otros televidentes; b) su demanda no es excluyente, en virtud de que la señal de televisión abierta puede ser recibida por cualquier persona que cuente con el aparato receptor idóneo, sin que deba realizar pago alguno por la recepción de este servicio,³ y c) aunque la recepción de las señales de televisión abierta es gratuita, la generación de los contenidos programáticos de esas señales sí tiene un costo, “que es sustantivo, pero tales contenidos generan audiencia, la cual da lugar a una demanda por espacios publicitarios. La tv abierta es una plataforma cuya función es maximizar ingresos por publicidad sujeto al costo de la producción de contenidos que generan a su vez audiencia” (Tovar, 2013: 19).

Por su parte, los servicios de televisión restringida ofrecen contenidos programáticos y pautas comerciales específicas, a las que sólo se puede acceder mediante el pago de una contraprestación; además, requiere de una infraestructura particular que incluye el uso de estaciones terrenas y antenas receptoras, y el uso indistinto de cableado, microondas o transmisiones satelitales (Melrose, 2007: 21).

Ahora bien, por sí solas las fuerzas del mercado son insuficientes para atender de manera justa y eficiente la demanda de servicios de televisión, debido a la existencia de agentes económicos que

determinan la oferta, constituyendo un mercado dominado por unos cuantos operadores.

Al respecto, debe considerarse que “el desarrollo social y la competitividad del país son asuntos demasiado importantes, pero también demasiado complejos, para dejarlos simplemente a la deriva de la operación del mercado” (Piedras, 2007: 53); en este sentido, de acuerdo con la postura teórico-económica que cada gobierno adopte, se conciben dos formas distintas de mercado, a las que corresponden también políticas públicas diferenciadas.

El primer modelo de mercado se denomina *Demand Driven* (orientado a la demanda), en cuyo caso la participación gubernamental se limita al diseño y ejecución efectiva de marcos legales y regulatorios, tendientes a cumplir los postulados básicos de la competencia, contribuyendo al bienestar social a través del impulso a la competitividad de la economía nacional. “En este mercado competitivo, los propios mecanismos de mercado operan eficientemente para generar la demanda por servicios de telecomunicaciones” (Piedras, 2007: 38).

El segundo modelo se conoce como *Supply Driven* (orientado a la oferta) y se aplica a las actividades consideradas en situación de atraso, de modo que las políticas públicas se vuelven necesarias para “detonar el potencial económico con el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, que opere como un facilitador de la actividad económica y de la adopción de sus servicios” (Piedras, 2007: 38).

Con base en estos modelos, las determinaciones de política económica para la regulación

³ Esta es la nota fundamental de gratuidad que distingue a la televisión abierta de la restringida.

del mercado de servicios de televisión, han dado lugar al diseño de mecanismos para consolidar adecuadas prácticas mercantiles y fortalecer la competencia en este sector. Tales mecanismos se detallan a continuación.

Must carry y must offer⁴

Must offer es el mecanismo mediante el cual se establece la obligación, a las estaciones de televisión abierta, de poner sus señales a disposición de los sistemas de televisión restringida, para que éstos las transmitan, si así lo desean. Por su parte, *must carry* obliga a los sistemas de televisión restringida a transmitir las señales de la televisión abierta, a precios de carácter no discriminatorio o, en ocasiones, sin que medie pago alguno por parte de los operadores de señales abiertas de televisión.

El consentimiento de retransmisión, o *retransmission consent*, constituye una variante del *must carry* y se emplea frecuentemente en sustitución de éste, pues elimina la obligación para los sistemas de televisión restringida de transmitir las señales de la televisión abierta y, a cambio, les impone el deber de abstenerse de transmitir, a menos que medie el consentimiento para hacerlo y el pago de una compensación económica.⁵

Implicaciones económicas de must carry y must offer

En el contexto internacional, es frecuente que los operadores de televisión abierta y restringida soliciten la aplicación de las reglas de *must carry* y *must offer*, en un marco de regulación “espejo” que a ambos les impone obligaciones, pero también les otorga beneficios. La principal

⁴ Las originalmente llamadas *must carry rules* fueron un conjunto de reglas implantadas por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica en la década de los setenta, con el fin de proteger a la televisión abierta; en esta época, la televisión por cable tenía una importante penetración y, por ello, si el gobierno estadounidense obligaba a los operadores de cable a retransmitir todas las señales de las estaciones de televisión locales de señal abierta, se garantizaba que estas últimas no perdieran su audiencia. Las reglas de *must carry* fueron sistemáticamente impugnadas por los operadores de televisión restringida, quienes argumentaban que esta obligación les negaba el derecho a transmitir otro tipo de contenidos programáticos y les imponía condiciones rígidas en la elección de los servicios más atractivos para sus clientes. Tras varios procedimientos judiciales y muchos años en litigio, la Suprema Corte de Justicia norteamericana declaró constitucionales las obligaciones del *must carry*, bajo el argumento principal de que estas reglas protegen a las estaciones locales de televisión abierta, promueven la diversidad de fuentes de programación y fomentan una competencia justa en el mercado de la televisión (García Requena, 2007: 332).

⁵ La retransmisión por consentimiento es el mecanismo que se aplica en el caso de las televisoras cuyo contenido es de alta calidad y demanda, por ejemplo: *Columbia Broadcasting System* (CBS), *National Broadcasting Company* (NBC), *American Broadcasting Company* (ABC) o *Fox Broadcasting Company* (Fox), ya que éstas pueden exigir a los operadores de televisión restringida el pago de una compensación económica por la retransmisión de sus señales.

razón económica de estas reglas es el fomento a la competencia en el mercado y la exhibición local de programas entre los dos tipos de operadores de televisión.

Esta competencia se explica porque las empresas de televisión restringida que también producen programas (y no sólo los retransmiten) tienen motivos para negarse a transmitir canales de señal abierta, cuya oferta programática compite con la propia; pero además, porque esos espacios que—eventualmente ocuparía la televisión abierta—bien podrían ser utilizados para incluir publicidad, con la correspondiente ganancia para los sistemas de televisión restringida.⁶

No obstante, también existen canales de televisión abierta cuyos contenidos son tan populares, que para los sistemas de televisión restringida el costo de oportunidad⁷ de su retransmisión les genera mayores beneficios económicos; de este modo, los operadores de televisión abierta asumen una condición preponderante, que les permite fijar las condiciones para permitir la retransmisión de sus señales.

LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE LA TELEVISIÓN EN MÉXICO

La infraestructura de estaciones comerciales de televisión abierta en México se encuentra con-

formada por 732 canales (Comisión Federal de Telecomunicaciones, 2014). De este universo de emisoras, la empresa Televisa:

tiene control sobre el contenido que se transmite a través de 56% de las concesiones de televisión abierta en México [...] TV Azteca, el único competidor real de Televisa, cuenta con 180 concesiones, incluyendo una concesión local y una empresa afiliada (alrededor de 39% del total de concesiones) [...] Es decir, estas dos empresas (Televisa y TV Azteca) poseen alrededor del 94% del total de estaciones concesionadas de televisión del país. El resto está conformado por 17 estaciones locales que operan de forma independiente principalmente en las ciudades de Monterrey, Torreón, Tampico, León y México. (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013).

Aunque existen algunos otros pequeños empresarios de televisión abierta en nuestro país, éstos no representan competencia para las dos grandes empresas que controlan más de 90% del mercado nacional; de este modo, atendiendo estrictamente a la clasificación de los mercados antes señalada, la televisión comercial abierta constituye un mercado oligopólico; sin embargo, dentro de éste, sólo uno de los

⁶ Muchos son los factores que inciden en la decisión de los operadores de televisión restringida para retransmitir las señales de televisión abierta: la popularidad y el costo de la señal local, el posible aumento en la competitividad del servicio, así como en la eventual duplicidad o diversificación del menú de programación.

⁷ Se entiende por costo de oportunidad de una acción, el costo o “sacrificio” en el que incurre un agente económico por virtud de tomar una cierta decisión, y no otra.

dos ofertantes principales controla más de la mitad del mercado nacional; de este modo, la percepción generalizada es que se trata de un mercado monopólico.

En televisión restringida, Televisa también es un agente económico relevante; a través de sus filiales y de acuerdos de asociación con otras empresas, se ha consolidado en el mercado nacional (en la modalidad de servicios por cable) con una participación del 20%, fundamentalmente a través de las empresas conocidas como Cablevisión (en el Distrito Federal) y sus distintas filiales en provincia. Igualmente es relevante su participación en la modalidad de televisión satelital, pues comprende casi el 30% de la oferta total a través su empresa filial denominada Sky. La participación total de Televisa en el mercado de la televisión restringida (por cable y satelital) representa prácticamente el 50% de la oferta nacional (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013). El restante 50% está dividido en algunos cuantos operadores, entre los que destaca la empresa Dish, que ha alcanzado una participación cercana al 20%.

Por ello, la televisión restringida en México constituye un mercado oligopólico (por no calificarlo también de monopólico, como en el caso de la televisión abierta), en el que no existen las condiciones para garantizar la competencia efectiva, ante el predominio de pocos operadores, capaces de influir en los precios de los servicios que se ofrecen, frente a

una creciente demanda de los usuarios de estos sistemas de televisión.

El mantenimiento del *statu quo*, en el que sólo unos cuantos operadores tienen el control sobre los precios y la calidad de los servicios ofrecidos, incide negativamente en los costos que cubren los consumidores por la recepción de un servicio de importancia fundamental, que satisface sus necesidades de información y comunicación. En estas condiciones, es imprescindible instrumentar políticas públicas que garanticen la competencia efectiva y la libre concurrencia en el mercado de servicios de televisión, y donde los consumidores cuenten con verdaderas alternativas, ofrecidas a costos más bajos que los que actualmente se cubren por los servicios de televisión restringida.

En nuestro país, la importancia de la aplicación de las reglas de *must carry* y *must offer* se reconoció apenas hace pocos años, y la implementación de una política pública concreta en la materia se consolidó sólo a partir de la reforma constitucional publicada el 11 de junio de 2013.⁸ Antes de esta fecha, los intentos por regular la actividad de los distintos operadores en el mercado de los servicios de televisión habían sido frenados por los agentes dominantes, en protección de sus propios intereses.

No obstante, la puesta en operación de esta política pública no ha estado exenta de contingencias y eventualidades, como resultado de las acciones emprendidas por ciertos actores invo-

⁸ Aunque la reforma constitucional fue publicada en esta fecha, por mandato de la propia Constitución, las previsiones sobre *must carry* y *must offer* entrarían en vigor cuando quedara constituido el Instituto Federal de Telecomunicaciones, hecho que ocurrió el 10 de septiembre de 2013, cuando el Senado de la República aprobó el dictamen por el que se ratificó a los comisionados integrantes de ese órgano.

lucrados, interesados en conservar o alcanzar un estatus de preeminencia y dominación en el mercado de los contenidos de televisión. Este hecho no es novedoso, pues con frecuencia los diseñadores de políticas suelen perder de vista el rol que juegan los intereses, juegos de poder y negociaciones que ocurren entre los diferentes actores sociales y políticos involucrados en la definición compartida de los asuntos públicos (Casar y Maldonado, 2010: 214).

POLÍTICAS MEXICANAS EN MATERIA DE *MUST CARRY* Y *MUST OFFER*: UNA VISIÓN DE SEGUIMIENTO

Muchas son las acepciones que corresponden al concepto de política pública; sin embargo, se le reconoce convencionalmente como la acción o inacción del gobierno, producto de la intervención de distintos actores –gobierno, sociedad civil y grupos de poder– cuya finalidad es resolver una situación admitida como socialmente problemática. Una política pública es:

un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth Deubel, 2010: 21).

El reconocimiento de la existencia de desacuerdos, como propios de la vida en sociedad –en la que la satisfacción del interés y necesidades de

determinado grupo social, en muchas ocasiones supone la afectación en el interés de otro u otros grupos– es un factor de especial consideración en el afán por definir a las políticas públicas. Así, con el propósito de lograr un equilibrio entre las distintas pretensiones y demandas de la sociedad, las políticas públicas se presentan como un instrumento imprescindible en la búsqueda de acuerdos determinados en función de los disensos naturales de la vida en comunidad, con el propósito de arribar a los consensos necesarios para mantener la propia cohesión social.

A partir de estas consideraciones, puede afirmarse que una política pública se constituye por el conjunto de iniciativas, decisiones –incluida la de no actuar– o acciones emanadas de la interacción responsable entre el gobierno y la sociedad, que tienen la finalidad de resolver o llevar a niveles manejables determinadas situaciones consideradas como socialmente problemáticas, producto de la necesidad de transformar en consensos los disensos propios de la vida en sociedad, y cuya atención ha sido incluida en la agenda política correspondiente; el diseño de la política dependerá de la finalidad perseguida: eliminar, reducir o contener el problema planteado.

El proceso de instrumentación de una política pública se encuentra integrado por diversas etapas, que van desde el reconocimiento de la situación problemática surgida de la vida en colectividad, hasta la evaluación de la eficiencia, eficacia y efectividad de la determinación gubernamental adoptada al respecto. En este sentido, algunos autores (Subirats *et al.*, 2008: 45-46) señalan que las fases de una política pública son las siguientes:

- a) Surgimiento del problema, ya sea a partir de una demanda social o de su reconocimiento como tal por la autoridad;
- b) Inclusión en la agenda del poder público;
- c) Formulación y decisión del programa de la política pública, con la correspondiente determinación de soluciones concretas, tanto legislativas como ejecutivas;
- d) Implementación de la política, es decir, aplicación de las decisiones legislativas y ejecutivas, y
- e) Evaluación de la política en cuanto a su eficacia, eficiencia y pertinencia.

Destaca en la enumeración anterior, el reconocimiento de la participación de cada uno de los órganos legislativos en el proceso de creación de una política pública, pues si bien es cierto que la formulación de las políticas públicas es una actividad inherente a la naturaleza de los órganos administrativos del Estado, también lo es que el marco normativo es un elemento de capital importancia para asegurar la congruencia entre las decisiones político-administrativas y el andamiaje jurídico en el que éstas se sustenten.

De manera transversal en cada una de estas fases, es fundamental aplicar el principio de seguimiento, que no es una etapa distinta, sino complementaria en todo el proceso, para evaluar la racionalidad, eficiencia, eficacia y efectividad de la política pública.

En la etapa de formación de la agenda, el principio de seguimiento se refiere a la determinación de intereses, actores y posibles decisiones respecto de cierta situación problemática; mientras que en la fase de diseño, tiene que

ver con la forma y los modelos conceptuales, es decir, la construcción del problema; durante la etapa de implementación, el seguimiento (más identificado con el monitoreo) se refiere al análisis de la aplicación de las alternativas diseñadas para solucionar el problema planteado; y finalmente, en la etapa de evaluación, el seguimiento se traduce en la utilización de metodologías cuantitativas y cualitativas para dar lugar a los resultados y efectos producidos por la aplicación de la política pública.

En este sentido, Bracho (2010: 301) considera que más allá de la simple búsqueda de congruencia entre los fines de la política y los resultados obtenidos con su implementación, un enfoque más adecuado debe considerar la intervención del investigador en todas las etapas de la política pública, desde su inclusión en la agenda, hasta su evaluación y/o reformulación. En nuestra opinión, un enfoque más amplio también debe considerar, en todas las fases de la política pública, a los propios beneficiarios, mediante la utilización de estrategias participativas, tanto en la definición de los problemas como en la elaboración de diagnósticos, el monitoreo y por supuesto la evaluación de resultados.

Los resultados que se obtienen con la aplicación del principio de seguimiento, aunados al análisis de los elementos inherentes a la política pública de que se trate, permiten llevar a cabo el control de la misma y su evaluación constante, no sólo en la etapa de implementación, sino desde los procesos de formación de la agenda y diseño de la propia política.

Desde esta perspectiva, la correcta delimitación del problema público es fundamental pues

de ésta depende que las soluciones diseñadas resulten exitosas, además de que permite acotar las posibilidades de elección de los instrumentos de política pública que resulten idóneos para la satisfacción de las necesidades, objeto de la acción gubernamental; es por ello que “el análisis de la definición de problemas de política pública—entendida como construcción social de los problemas públicos (*issue definition*)— es una de las vertientes centrales de los estudios sobre agenda” (Casar y Maldonado, 2010: 211-213).

La inclusión en la agenda pública del tema de *must carry* y *must offer* obedeció a la necesidad—planteada ya desde hace varios años— de fortalecer la competencia en el mercado de la televisión (abierta y restringida) en beneficio directo de los usuarios. En efecto, aunque se ha señalado que la reciente reforma constitucional incluye por primera vez la regulación de estas obligaciones, la situación problemática que pretendió resolver había sido reconocida con anterioridad por la propia autoridad, estableciendo en diversas resoluciones que las reglas de *must carry* y *must offer* son medidas que condicionan la concentración en los mercados y que la televisión abierta constituye un insumo esencial en los contenidos de la televisión restringida.

En 2006, la COFECO determinó autorizar una concentración entre Televisa (a través de su empresa subsidiaria, Corporativo Vasco de Quiroga) y Televisión Internacional. Dado que esta última se encontraría en una situación privilegiada frente a otros operadores de televisión restringida, al contar con los contenidos de televisión abierta de Televisa, la autorización de COFECO se condicionó a que Televisa ofreciera sus contenidos a toda

empresa de televisión restringida que lo solicitara y, a su vez, Televisión Internacional debería transmitir los contenidos de televisión abierta de todo operador que así lo pidiera.

El 28 de noviembre de 2006 la COFECO emitió una opinión dirigida a los entonces titulares de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y las Comisiones Legislativas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía en el Congreso de la Unión, en la que emitió diversos criterios de política pública para el sector de contenidos audiovisuales, con el propósito de promover un ambiente favorable al proceso de competencia y libre concurrencia y fomentar el desarrollo eficiente en el sector (Comisión Federal de Competencia, 2006).

En dicha opinión se propusieron varias recomendaciones de política pública, entre ellas, “garantizar el acceso de los medios de transmisión a las señales de televisión abierta” (*must carry*) y “garantizar el acceso de los canales de televisión abierta a otros medios de transmisión” (*must offer*). El punto medular de estas recomendaciones se centró en el hecho de que si la señal abierta se otorgaba a un determinado sistema restringido, la televisora debía proporcionar esa misma señal a todos los demás sistemas para lograr un verdadero entorno de competitividad, que se tradujese en beneficios tangibles para los consumidores de dichos sistemas.

Aunque esta opinión no tuvo carácter vinculante (sino el de mera recomendación) es un antecedente importante para la consolidación de principios de competencia y libre concu-

rrencia en materia de contenidos en televisión y el establecimiento de políticas públicas al respecto, a partir del reconocimiento de un problema público que fue definido con base en la necesidad de lograr un entorno comercial auténticamente competitivo. En este sentido, aunque no se señala expresamente en la opinión de la COFECO, se infiere de su lectura que la competitividad en el mercado de los contenidos televisivos debía reflejarse en un beneficio directo para los consumidores de sistemas de televisión restringida.

En 2007, la COFECO autorizó una concentración entre Televisa (a través de su empresa subsidiaria Paxia) y la empresa de televisión restringida Cablemás, pero como esta concentración afectaría la competencia al proveer a Cablemás de los contenidos privilegiados de Televisa, y conferir a ésta el poder de fijar precios unilateralmente y restringir sustancialmente el abasto de sus contenidos, la COFECO condicionó la autorización a que Televisa aplicara la regla de *must offer* a todo operador de televisión restringida que solicitara sus paquetes de contenidos, mientras que Cablemás debía aplicar la regla de *must carry* para todos los canales de televisión abierta que lo solicitaran.

A pesar de estas acciones administrativas y recomendaciones de política pública—formuladas entre 2006 y 2007—ninguna acción gubernamental o legislativa se instrumentó de manera inmediata. La razón es comprensible pues los destinatarios de estas determinaciones, es decir, los empresarios de los sistemas comerciales de televisión abierta y restringida, se encuentran fuertemente consolidados como grupos de interés que ostentan un poder fáctico

relevante, y que por ello, son capaces de posicionar o impedir que determinados temas se incluyan en la agenda política y gubernamental, en la medida en que les represente beneficio o afectación.

De este modo, en la definición de problemas y soluciones para el diseño de políticas públicas, el poder —como objeto de estudio de la Ciencia Política— juega un papel fundamental, ya que:

A partir de las agendas formuladas por los actores políticos y sociales se revelan concepciones, intenciones, prioridades y proyectos. Son, en este sentido, el paso inicial para las acciones de los actores políticos o sociales que buscarán convertir sus ideas y propuestas en realidades y políticas públicas que modifiquen el *statu quo* (Casar y Maldonado, 2010: 221).

El poder fáctico de ciertos grupos sociales y económicos también debe entenderse como la condición que les permite inhibir o frenar la inclusión de ciertos temas para su posterior desarrollo como políticas públicas, ya que resulta impensable comprender el proceso de formación de la agenda, el diseño de las políticas y su posterior implementación, sin la presencia de estos actores relevantes que inciden en todas y cada una de las fases que integran las políticas públicas (Casar y Maldonado, 2010: 233).

Como señalan algunos autores (Ingram *et al.*, 2007: 101), en la construcción social y el diseño de políticas públicas, la asignación de beneficios y cargas a los grupos objetivo depende, entre otras cosas, de su grado de poder político y de la

percepción (positiva o negativa) que sobre éstos tenga la sociedad, para considerarlos dignos o merecedores de determinadas prerrogativas, en la medida en que se estime que contribuyen al bienestar general.

Ciertamente, las presiones ejercidas por los poderes fácticos en el mercado de los contenidos televisivos, interesados en conservar el *statu quo* de beneficios particulares, frenaron durante algunos años el diseño de políticas públicas para regular la competencia entre los mercados de televisión abierta y restringida; sin embargo, una reciente coyuntura permitió una variación significativa en esta materia.⁹ En efecto, el vigente Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018¹⁰ reconoce que “la falta de competencia tiene consecuencias tangibles sobre el bienestar de las familias, pues se enfrentan a precios más altos por una amplia gama de bienes y servicios” (Presidencia de la República, 2014).

Este instrumento de planeación —que determina los lineamientos de las políticas públicas que deberá instrumentar la actual Administración Pública Federal— establece que las telecomunicaciones son un insumo estratégico para competir

en la economía moderna y que es preciso contar con precios competitivos y servicios de calidad, aprovechando en todo su potencial las nuevas tecnologías de comunicación e información; además, reconoce que la política antimonopolios en México ha tenido una “baja efectividad” y que esta circunstancia ha inhibido la productividad y la competencia; dando como resultado que, de acuerdo con el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, México ocupe la posición 75 en intensidad de competencia local (Presidencia de la República, 2014).

A partir de estos criterios y lineamientos —que deben considerarse parte esencial de la agenda política y gubernamental en nuestro país— la reforma constitucional publicada en el DOF el 11 de junio de 2013 incluyó el diseño de una política pública tendiente a resolver el problema planteado años atrás en las opiniones y determinaciones de la COFECO, y reiterado en el Plan Nacional de Desarrollo vigente. El diseño de estas políticas, identificadas internacionalmente como *must carry* y *must offer*, se concretó en el artículo octavo transitorio, fracción I, del Decreto de reformas a la Constitución mexicana, en los siguientes términos:

⁹ Tal coyuntura, sin embargo, pareció no incluir a todos los actores involucrados, sino que se percibió como un acuerdo cupular entre ciertos actores de la escena política nacional. Se afirma lo anterior, pues como se analizará, los principales operadores de estaciones de televisión abierta y de sistemas de televisión restringida manifestaron su inmediato desacuerdo con el diseño constitucional de los mecanismos de *must carry* y *must offer*, valiéndose de los recursos legales y administrativos a su alcance para inconformarse contra los mismos. Por ello, al analizar en este ensayo el proceso de implementación de esta política, se considera adecuado aplicar el enfoque de control, por la evidente unidireccionalidad con la que se puso en marcha y por la notoria ausencia de actores económicos relevantes que participaran en el diseño de estos mecanismos de regulación económica.

¹⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2013.

OCTAVO. Una vez constituido el Instituto Federal de Telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio, deberá observarse lo siguiente:

I. Los concesionarios que presten servicios de televisión radiodifundida están obligados a permitir a los concesionarios de televisión restringida la retransmisión de su señal, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde.

Los concesionarios que presten servicios de televisión restringida están obligados a retransmitir la señal de televisión radiodifundida, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde, e incluirla sin costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios. Los concesionarios de televisión restringida vía satélite, sólo deberán retransmitir obligatoriamente las señales radiodifundidas de cobertura del 50% o más del territorio nacional. Todos los concesionarios de televisión restringida deberán retransmitir las señales radiodifundidas por instituciones públicas federales.

Los concesionarios de telecomunicaciones o de televisión radiodifundida que hayan sido declarados con poder sustancial en cualquiera de los mercados de telecomunicaciones o radiodifusión o como agentes económicos preponderantes en los términos de este Decreto, no tendrán derecho a la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión o de la retransmisión gratuita;

lo que en ningún caso se reflejará como costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios. Estos concesionarios deberán acordar las condiciones y precios de los contenidos radiodifundidos o de la retransmisión. En caso de diferendo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones determinará la tarifa bajo los principios de libre competencia y concurrencia. El Instituto Federal de Telecomunicaciones sancionará con la revocación de la concesión a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial que se beneficien directa o indirectamente de la regla de gratuidad, a través de otros concesionarios, sin perjuicio del pago de las contraprestaciones que correspondan. También se revocará la concesión a estos últimos.

Las obligaciones de ofrecer y retransmitir gratuitamente los contenidos radiodifundidos perderán su vigencia simultáneamente cuando existan condiciones de competencia en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones. Esta declaración será realizada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en los términos que establezca la ley. En este caso, los concesionarios estarán en libertad de acordar los precios y condiciones de la retransmisión de contenidos radiodifundidos. En caso de diferendo el Instituto Federal de Telecomunicaciones determinará la tarifa que deberá estar orientada a costos (Secretaría de Gobernación, 2014).

De acuerdo con esta disposición constitucional las reglas de *must carry* y *must offer* se incorporan por primera vez a la regulación económica de los mercados televisivos en México, estableciendo obligaciones y derechos para los operadores de televisión abierta y restringida, con el propósito

de atender una situación reconocida como socialmente problemática: la evidente concentración en el mercado de contenidos televisivos y, como consecuencia de ello, la inhibición de la competencia efectiva. Habiéndose planteado en estos términos el problema, la alternativa para resolverlo fue ideada a partir de un diseño institucional, donde la solución adquirió una dimensión legal, en virtud de tratarse de una política codificada.

De acuerdo con Birkland (2011: 203-204), el nivel más alto de codificación de las políticas públicas se encuentra, justamente, en el rango constitucional, de modo que el establecimiento de decisiones públicas previstas en las propias constituciones las hace mayormente visibles por la relevancia de estos cuerpos normativos; además, las reglas de *must carry* y *must offer* constituyen lo que el mismo autor identifica como políticas regulatorias de la competencia, es decir, aquellas que tienen el propósito de regular la conducta respecto de los negocios, y que define en los siguientes términos: “These are policies designed to “limit the provision of goods and services to one or a few designated deliverers, who are chosen from a larger number of competing potential deliverers. The licensing of various professions, and of radio and TV stations, are examples of such policies” (Birkland, 2011: 212).¹¹

Pero a diferencia de lo que señala Birkland (2011: 212), en el sentido de que muchas veces las políticas regulatorias de la competencia se realizan sin mucho escrutinio público, la regu-

lación de *must carry* y *must offer* en México sí fue y ha sido objeto, no sólo de escrutinio, sino de inconformidades e impugnaciones, como se señalará en su oportunidad.

Por otro lado, el diseño de esta política pública parece no guardar una exacta correspondencia con las metas propuestas, en términos de idoneidad. Ello es así porque el objetivo del diseño de las reglas de *must carry* y *must offer* —según se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional que nos ocupa— no se relaciona con aspectos de competencia y libre concurrencia en el mercado de la televisión abierta y restringida. En ese sentido, entre la formulación de las metas y el diseño de la política se presenta lo que Birkland (2011: 236) denomina ambigüedad y conflicto de objetivos, toda vez que el problema fue definido en términos de competencia y libre concurrencia en el mercado, pero los objetivos del diseño de la política se centraron en la satisfacción del derecho ciudadano a recibir las señales de televisión abierta, por la función social que éstas cumplen. En efecto, señala la iniciativa de referencia que:

Los avances tecnológicos y el crecimiento del sector de las telecomunicaciones han hecho posible que cada vez más mexicanos tengan acceso a servicios de televisión restringida, los que se prestan a través de las redes de los concesionarios y mediante el uso de dispositivos o terminales

¹¹ Estas son las políticas destinadas a “limitar la provisión de bienes y servicios a uno o pocos destinatarios designados, quienes son elegidos de entre un número mayor de competidores potenciales”. Las licencias de diversas profesiones, y las licencias de estaciones de radio y televisión, son ejemplos de tales políticas.

por parte de los suscriptores. Por tratarse de servicios de telecomunicaciones, por los que se cobra una contraprestación, queda al arbitrio de los concesionarios la determinación de los contenidos que ofrece, lo que no siempre incluye los contenidos de la televisión abierta, en ocasiones por los costos que representa. No obstante, la opción de contar con servicios de televisión restringida no debe ser un obstáculo para que los suscriptores reciban la señal de televisión abierta a la que tienen derecho y que cumple una función social [énfasis agregado] (Presidencia de la República, 2013).

El dictamen legislativo que recayó a esta iniciativa –publicado en la Gaceta del Senado de la República el 18 de abril de 2013 (Senado de la República, 2013)– centra sus consideraciones, de manera general, en la necesidad de fomentar la competencia económica y evitar las concentraciones en el mercado; sin embargo, al abordar el tema de *must carry* y *must offer*, precisa que ambas reglas permiten que las señales de televisión abierta tengan mayor cobertura y no sean desplazadas por la televisión restringida, pero también señala que ésta última puede verse enriquecida con los contenidos de la televisión abierta que, en los términos del propio dictamen, deben dar prioridad a los vínculos y valores nacionales.

La mezcla no aclarada de elementos tales como la competencia económica, la concentración de mercado, el derecho de la sociedad a recibir televisión abierta, la función social de esta actividad, así como los vínculos y valores nacionales, evidencia la ambigüedad aludida entre el planteamiento del problema, el diseño

de la política y los objetivos perseguidos. Al respecto, Salcedo señala que “algunas políticas públicas tienen un alto grado de confusión y ambigüedad en sus objetivos. Muchas de ellas son declaraciones políticas más en busca de una opinión favorable que de objetivos precisos por alcanzar” (2011: 45).

Además, existen ciertos aspectos que merecen especial atención y pueden provocar inquietudes fundadas sobre los alcances de las reglas de *must carry* y *must offer*, robusteciendo la percepción de ambigüedad y confusión entre el diseño de estos mecanismos de política regulatoria de la competencia y los objetivos que habrán de concretarse en los hechos.

En primer lugar, debe reiterarse que las obligaciones a cargo de los operadores de estaciones de televisión abierta y de sistemas de televisión restringida, para retransmitir mutuamente sus respectivos contenidos, tienen carácter gratuito. Sin embargo, este régimen de gratuidad es transitorio, pues la propia Constitución señala que terminará cuando la televisión abierta se ubique en un entorno de efectiva competencia, es decir, cuando existan en el mercado más emisoras de esta naturaleza.

Por otro lado, las propias obligaciones de *must offer* y *must carry* también serán transitorias, perdiendo su vigencia simultáneamente cuando las condiciones de competencia en los mercados sean las óptimas, por lo que a partir de este momento, los operadores podrán acordar libremente los precios y condiciones de la retransmisión de contenidos, sin que medie obligación alguna entre ellos, con la consecuente afectación para los suscriptores de televisión restringida, que seguramente tendrán que pagar

costos más altos por el servicio recibido, provocándose un resultado complementemente contrario al que se pretendió con el diseño de la política, al menos en términos normativos.

Seguramente, esta ambigüedad entre el diseño normativo y los objetivos supuestamente perseguidos puede explicarse como resultado de una práctica cada vez más común entre los órganos legislativos: la tendencia a expedir disposiciones constitucionales o legales confusas o imprecisas, cuya aplicación quede al arbitrio de los implementadores de políticas, quienes –en última instancia– aparecerán como los responsables del éxito o fracaso de tales determinaciones públicas. En este sentido, Ingram (1999: 594) destaca:

la propensión del Congreso a promulgar leyes vagas e internamente contradictorias. Eludiendo los objetivos explícitos de las políticas y delegando las elecciones difíciles a las burocracias federales, los miembros del Congreso obtienen un apoyo de base más amplia y tienen mayor margen de acción para culpar a las agencias federales cuando no se cumplen las intenciones de las políticas.

LA IMPLEMENTACIÓN DE *MUST CARRY* Y *MUST OFFER*: UN PROCESO ACCIDENTADO E INCONCLUSO

Ingram (1999: 593) considera que el “estatuto” o marco normativo que establece la forma en la que habrá de llevarse a cabo determinada política pública, constituye la primera fase del proceso de implementación. En este sentido, nuestra Constitución establece el diseño de una

política cuya implementación, hoy por hoy, sólo puede analizarse a través de un enfoque *in tempo* o *in vía*, pues se encuentra en el momento mismo de su desarrollo (Salcedo, 2011: 48); precisamente, la fase *in tempo* se basa en el análisis de la implementación.

Varios son los modelos analíticos de implementación de políticas públicas; entre los más comunes se cuentan los enfoques de control e interacción, los modelos *top down* y *bottom up*, así como los enfoques de racionalidad, gobernanza, contingencia, el enfoque gerencial y el enfoque participativo. Ingram (1999: 608) clasifica estos modelos en “el enfoque de arriba abajo, el de abajo arriba, el programado, el adaptable y otros enfoques de la implementación”.

Cada uno de los modelos enunciados proporciona herramientas para el abordaje de situaciones específicas, que se explican de manera más adecuada en función del enfoque bajo el cual sean analizadas; en este sentido, por sus características de diseño, la implementación de *must carry* y *must offer* se explica más adecuadamente a partir de la aplicación del modelo de control.

Este modelo considera a la implementación como un proceso unitario, donde lo fundamental son las metas y los planes claramente establecidos; por ello, el éxito de una política pública se evalúa en función del cumplimiento de sus metas. En el proceso de adecuación entre los objetivos y la implementación efectiva, la jerarquía y la subordinación de las administraciones públicas al poder político son determinantes para el éxito de la implementación.

El enfoque de control se basa en la esencia de la acción racional, atribuida al diseñador de políticas, y excluye posibles desviaciones, res-

tricciones o interpretaciones en la aplicación de las disposiciones normativas o estatutarias que determinan los objetivos de la política pública. Considera que el diseño de la política debe determinar claramente las metas a cumplir, los planes detallados y los métodos precisos de control; el paradigma predominante de racionalidad atribuido al diseñador de la política pretende explicar la congruencia entre la determinación de los objetivos y la materialización de éstos, para lograr una implementación satisfactoria; lo fundamental es medir “el grado en que los productos de las agencias implementadoras corresponden a diversos objetivos” (Ingram, 1999: 595).

En esta lógica, las políticas públicas son el fruto de la decisión política, en aplicación estricta del enfoque racional de la Administración Pública,¹² donde los decisores determinan las políticas a implementar y los administradores sólo se ocupan de ponerlas en funcionamiento a través del aparato administrativo.

Para Meny y Thoenig (1992), la Administración Pública es una pirámide organizada, jerarquizada y centralizada, definitiva en el proceso de implementación, pues las determinaciones del decisor y diseñador son obedecidas en una cadena de mando, en cuya base actúan los implementadores –con neutralidad política y profesionalismo– para satisfacer el interés general. Desde esta visión, donde las líneas

de obediencia jerárquica son esenciales para el desarrollo de la Administración Pública, se considera que “la implementación efectiva requiere de una buena cadena de órdenes y la capacidad de coordinar y controlar [...] la implementación ideal es producto de una organización unitaria de tipo ‘militar’ con líneas de autoridad claras [...] las normas se respetan y los objetivos se expresan” (Parsons, 2009: 485).

La adopción del enfoque de control desconoce la influencia real de los distintos actores que pueden verse afectados o beneficiados con las determinaciones de política pública, y concede un papel preponderante a la jerarquía administrativa y normativa, considerando que la simple promulgación de ordenamientos jurídicos y su exacta aplicación a cargo de las estructuras burocráticas, son suficientes para asegurar el éxito de una política pública. Aunque se trata de un enfoque notoriamente superado por modelos analíticos de implementación más recientes, resulta útil para los efectos de explicar el proceso que ha seguido la implantación de las reglas de *must carry* y *must offer* en nuestro país.

En efecto, la política de *must carry* y *must offer* fue diseñada partiendo del supuesto hipotético de que la simple promulgación de la reforma constitucional habría de generar condiciones para favorecer un entorno auténticamente competitivo en el mercado de los contenidos televisivos y, con ello, cumplir

¹² La decisión racional de los diseñadores de políticas sólo se puede lograr en condiciones de completa y clara información; jerarquización de las preferencias, así como análisis de los costos y beneficios que cada determinación represente. Esta postura, sin embargo, implica minimizar o soslayar la importancia de las relaciones causales entre medios y fines, y desconocer las múltiples interacciones entre los distintos actores involucrados.

con los objetivos propuestos, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, como en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional. La posterior promulgación y publicación de la LFTR que simplemente reprodujo las previsiones constitucionales, sin detallar pormenorizadamente los alcances de la reforma constitucional, muestra la verticalidad del modelo de implementación que se comenta.

Desde la perspectiva del modelo de control, bastaría con aplicar en sus términos las previsiones constitucionales y legales para garantizar la implementación exitosa de la política en materia de *must carry* y *must offer*, descartando cualquier contingencia, inconveniente o eventualidad que pudiera presentarse en este proceso. La verticalidad y unidireccionalidad del enfoque de control, sustentado en los principios de jerarquía y obediencia a las determinaciones adoptadas por los decisores de políticas públicas y al marco normativo aplicable, excluye el reconocimiento de la necesaria participación de todos los actores involucrados, como requisito *sine qua non* para garantizar una implementación exitosa; aunque ciertamente “la implementación efectiva está parcialmente preordenada por la fuerza del estatuto, incluidos una delimitación y un ordenamiento claros de objetivos carentes de ambigüedad” (Ingram, 1999: 594).

Sin embargo, al entrar en vigor las previsiones contenidas en el artículo octavo transi-

torio de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, se hizo evidente que, a pesar de haber existido una cierta participación de los principales operadores de estaciones de televisión abierta y de sistemas de televisión restringida, como destinatarios directos de la política plasmada en la Ley Fundamental, sus planteamientos y demandas no fueron consideradas a satisfacción en el diseño de la misma.

En efecto, se ha señalado que la política en materia de *must carry* y *must offer* entró en vigor el 10 de septiembre de 2013, al quedar debidamente integrado el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), nuevo organismo constitucional autónomo al que se han conferido la mayor parte de las atribuciones regulatorias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Desde esa fecha, la empresa Dish—destacada entre los sistemas de televisión restringida satelital con mayor presencia en el país—comenzó a transmitir las señales de los canales de televisión concesionados a las empresas Televisa y tv Azteca,¹³ obviamente, sin realizar pago alguno por ese concepto. Para Dish, la simple entrada en vigor de las normas sobre *must carry* y *must offer* le confería el derecho a utilizar gratuitamente esas señales, sin requerir permiso alguno para tales efectos.

Desde luego, ambas televisoras se inconformaron jurídicamente con la decisión adoptada por la empresa Dish, argumentando que ésta se

¹³ Antes de la entrada en vigor de la citada reforma constitucional, la empresa Dish no tenía acceso a las señales de las televisoras mencionadas, las cuales podían imponer costos unilaterales por la utilización de sus señales.

abstuvo de solicitar autorización para retransmitir las señales. En este conflicto, las empresas de televisión abierta plantearon la transgresión a sus derechos de autor sobre el contenido de la programación,¹⁴ pero también cuestionaron la aplicación de la regla de gratuidad a favor de la empresa Dish, en virtud de su asociación con Telmex, empresa declarada preponderante en el sector de las telecomunicaciones;¹⁵ por esta razón las televisoras argumentaron que debió existir un acuerdo previo para la retransmisión de las señales, pues la declaración de preponderancia económica sobre cierta empresa excluye la posibilidad de aplicar la mencionada regla de gratuidad a su favor.

Por otra parte, los pequeños concesionarios de televisión restringida que por virtud de las reglas de *must carry* y *must offer* deben transmitir las señales de la televisión abierta, no fueron considerados en el diseño e implementación de esta política; muestra de ello es sin duda el estado de incertidumbre jurídica en el manifiestan que encontrarse, toda vez

que desconocen los mecanismos legales que deben aplicar para dar cumplimiento a la regla de gratuidad en la transmisión, sin violentar los convenios que aún mantienen vigentes con las empresas de televisión abierta para la retransmisión de sus contenidos, es decir, si este grupo de operadores de televisión restringida simplemente deja de pagar a las empresas que le proveen las señales de televisión abierta, incurren en el incumplimiento de los respectivos convenios, con el riesgo legal que ello supone. En este sentido, sería necesario que el órgano regulador emitiese por su lado una regla de carácter general, por virtud de la cual los convenios suscritos antes de la entrada en vigor de las reglas de *must carry* y *must offer* tuviesen que ser modificados a efecto de prever la regla de gratuidad en la retransmisión y, con ello, evitar posibles responsabilidades contractuales de los operadores de televisión restringida. En palabras del vicepresidente de la Asociación de Telecomunicaciones Independiente

¹⁴ El artículo 144 de la Ley Federal del Derecho de Autor, vigente al momento en que esto se escribe, señala que los organismos de radiodifusión pueden prohibir expresamente la retransmisión de sus emisiones; sin embargo, la política de *must carry* y *must offer* deja sin efectos esta prohibición.

¹⁵ El 6 de marzo de 2014, el Instituto Federal de Telecomunicaciones declaró a Televisa y a América Móvil –empresa de la que forma parte la telefónica Telmex– como agentes económicos preponderantes en los sectores de la radiodifusión y las telecomunicaciones, respectivamente. Por este hecho, de acuerdo con el texto constitucional vigente, las empresas de referencia no pueden beneficiarse, directa o indirectamente en asociación con otras empresas, de la regla de gratuidad en la aplicación de los mecanismos de *must carry* y *must offer*; sin embargo, hasta el momento la autoridad reguladora no se ha pronunciado sobre la supuesta alianza entre Dish y Telmex, además de que estas empresas se han esforzado en demostrar que su asociación comercial sólo tiene el propósito de que Telmex pueda facturar a sus clientes el pago de los servicios de Dish, sin tener mayor injerencia en las decisiones de este sistema de televisión restringida.

de México, “el *must carry* y el *must offer* nos dio más obligaciones y menos derechos”.¹⁶

Asimismo, diversos actores, entre ellos la Asociación Internacional de Radiodifusión, la Academia Mexicana de Derecho Internacional y el Instituto de la Propiedad Intelectual y Derecho de la Competencia, han manifestado que la implementación de la política de *must carry* y *must offer*, a partir de los lineamientos elaborados por el IFETEL es violatoria de diversos tratados internacionales en materia de derechos de autor, con los consecuentes daños y perjuicios que ello representa para la industria de la televisión abierta que, por virtud de esta política, ha perdido el derecho a recibir una contraprestación económica por la retransmisión de sus contenidos que, en términos de la legislación autoral vigente, se consideran obras protegidas respecto de las cuales se tienen derechos de tipo patrimonial.¹⁷

La acción legislativa pertinente que hubiese podido impedir este diferendo habría sido la modificación a la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA), con el fin de garantizar la retrans-

misión gratuita¹⁸ de las señales de televisión radiodifundida, pues si bien es cierto que los artículos 27, último párrafo, y 144, último párrafo de la LFDA –adicionados mediante reforma publicada en el DOF el 14 de julio de 2014– prevén la obligación de los concesionarios de radiodifusión de permitir por un lado la retransmisión de sus señales y el propio deber correlativo de los concesionarios de televisión restringida de retransmitirla, nada se señala respecto de la regla de gratuidad prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, además de que se dejan siempre a salvo los derechos autorales respectivos, al preverse que estas obligaciones recíprocas existen “sin menoscabo de los derechos de autor y conexos que correspondan”.¹⁹ En este sentido, la regulación de un tema tan complejo y los evidentes errores concurrentes en la técnica legislativa, tienen como consecuencia que los desacuerdos entre los actores involucrados persistan, ante las diferentes posibilidades de diversas y erráticas interpretaciones.

Este escenario de confrontaciones jurídicas,²⁰ derivado de la aplicación de las nuevas re-

¹⁶ *Cableros, en indefinición por el must carry* (2014), 19 de mayo de 2014, en <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/05/19/cableros-indefinicion-must-carry>, consultado el 8 de septiembre de 2014.

¹⁷ *México. Cuestiona la AIR proyecto oficial de must carry-must offer* (2014), 8 de enero de 2014, en <http://www.radiodifusiondata.com.ar/2014/ene14/air-ifetel-mustcarry.htm>, consultado el 8 de septiembre de 2014.

¹⁸ Considerando que las empresas de televisión abierta obtienen la mayor parte de sus ingresos por la venta de sus espacios publicitarios, la supuesta afectación que sufren por la gratuidad en la retransmisión de contenidos protegidos por el derecho autoral es un argumento fácilmente controvertible.

¹⁹ *Ley Federal del Derecho de Autor* (2014), 24 de diciembre de 1996, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

²⁰ Aunque la Constitución es el ordenamiento de mayor jerarquía y las leyes secundarias deben adecuarse a su contenido, la falta de armonización entre las disposiciones sobre derechos de autor y las

glas constitucionales y enardecido por la ausencia de la legislación secundaria que pormenorizara las normas controvertidas,²¹ obligó al Instituto Federal de Telecomunicaciones a emitir los lineamientos generales sobre *must carry* y *must offer*,²² que fueron publicados en el DOF el 27 de febrero de 2014, para lo cual el propio IFETEL realizó una consulta pública previa a su emisión.

Entre otros aspectos, los lineamientos de referencia²³ precisaron que los sistema de televisión restringida, en la modalidad de cable, están obligados a incluir las señales de televisión abierta que se encuentren en la misma zona de cobertura,

pero no deben cobrar por ello, así como tampoco las televisoras abiertas deben cobrar por ofrecer sus señales. Sin embargo, en el caso de los sistemas restringidos de televisión satelital, se precisa que el esquema de *must carry* y *must offer* sólo aplicará con aquellas señales de televisión abierta que cubran el 50%,²⁴ o más, del territorio nacional.

Con estas precisiones, tanto la empresa Dish, como otros sistemas de televisión restringida satelital pueden retransmitir de manera gratuita —y sin que se requiera un acuerdo expreso— los canales 2 y 5 de Televisa, así como los canales 7 y 13 de TV Azteca; la

nuevas reglas constitucionales, ha dado lugar a las impugnaciones antes señaladas y a interpretaciones judiciales que se alejan del espíritu de la reforma constitucional. Al respecto, destaca la determinación del juez que conoció sobre el conflicto en materia de derechos de autor planteado por las empresas de televisión abierta, quien resolvió en un primer momento que el Instituto Federal de Telecomunicaciones carecía de competencia para aplicar las nuevas reglas sobre retransmisión de contenidos; esta determinación motivó que dicho Instituto solicitara a la Presidencia de la República que promoviera una controversia constitucional, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera sobre los alcances de las nuevas reglas de retransmisión de contenidos y la competencia del órgano regulador. *Las nuevas reglas del must carry/must offer en México* (2014), febrero de 2014, en <http://www.fayerwayer.com/2014/02/las-nuevas-reglas-del-must-carry-must-offer-en-mexico/>, consultado el 21 de mayo de 2014.

²¹ Debe recordarse que la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* fue publicada en el DOF hasta el 14 de julio de 2014, para entrar en vigor el 13 de agosto del mismo año.

²² Secretaría de Gobernación (2014), *Diario Oficial de la Federación*, 27 de febrero de 2014, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334106&fecha=27/02/2014, consultado el día 20 de mayo de 2014.

²³ Debe decirse que tanto Televisa como TV Azteca han manifestado su desacuerdo respecto de estos Lineamientos, reiterando su argumento sobre la violación a los derechos de autor que les asisten, respecto del contenido de su programación.

²⁴ La justificación del porcentaje señalado —según se indica en los lineamientos citados— descansa en el hecho de que los sistemas de televisión restringida satelital (como Dish) tienen una capacidad limitada, y si se les obligara a transmitir todas las señales de televisión abierta del territorio nacional, se limitaría su oferta programática.

retransmisión de las demás señales de televisión abierta deberá realizarse previo acuerdo y pago por ese concepto.

El panorama descrito evidencia que la instrumentación de la política de *must carry* y *must offer* ha sido un proceso accidentado, en cuyo diseño no fueron consideradas en su totalidad las demandas y peticiones de los principales agentes económicos afectados con la aplicación de estas nuevas reglas, quienes han hecho uso de los medios legales a su alcance para controvertirlas,²⁵ a fin de mantener su situación privilegiada en el mercado de la televisión abierta y restringida.

No obstante, deben reconocerse dos momentos en los que hubo un involucramiento importante de actores interesados; el primero se verificó durante la discusión legislativa de la reforma constitucional que nos ocupa, cuando las empresas de televisión abierta trataron de modificar a su favor las reglas de *must carry* y *must offer* contenidas en la iniciativa, a través de sus mecanismos de presión; la intención de estas modificaciones era eliminar la obligación de ofrecer gratuitamente las señales de televisión abierta a la única empresa de televisión restringida que compite con Televisa en ese mercado, por lo que la modificación se conoció como “Cláusula Dish”. El segundo momento –después

del proceso de análisis y discusión legislativa de la reforma constitucional– corresponde a la consulta pública convocada por el IFETEL antes de definir y publicar los Lineamientos Generales sobre *must carry* y *must offer*, disponible en la página de internet de ese Instituto del 20 de noviembre al 19 de diciembre de 2013; los resultados arrojaron la formulación de 32 opiniones y propuestas concretas sobre el Proyecto de Lineamientos, incluyendo temas sobre aspectos técnicos, regulatorios, derechos de autor y comentarios generales, que –de acuerdo con lo señalado por el propio IFETEL– fueron consideradas para la elaboración definitiva de los lineamientos.

Sin embargo, a pesar de estos mecanismos de inclusión de actores involucrados, queda de manifiesto que la simple publicación de las previsiones constitucionales sobre retransmisión de contenidos televisivos, el contenido de los lineamientos emitidos por el IFETEL, así como los preceptos relativos de la LFTR, no bastaron para lograr un cambio automático en el entorno de escasa o nula competitividad comercial y, mucho menos, para que este pretendido cambio repercutiera positivamente en los consumidores. En realidad, los resultados obtenidos hasta el momento muestran que los posibles beneficios que genere la implementación de esta

²⁵ Aunque las opiniones de todos los actores involucrados hubiesen sido adecuadamente consideradas, el diseño normativo mexicano permite que el ejercicio de acciones judiciales sea una práctica común en el sector. Las recientes reformas a la Ley de Amparo, que impiden el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado cuando éste provenga del IFETEL o de la COFECO, así como la creación de tribunales especializados en materia de telecomunicaciones, buscan modificar este entramado institucional para salvaguardar el interés general por encima de los intereses particulares de ciertos actores económicos.

política, sólo se extenderán entre los propios operadores, principalmente, los de sistemas de televisión restringida, que ahora pueden incluir, gratuitamente y sin que medie acuerdo alguno, ciertos canales de televisión abierta, ampliando su oferta programática y mejorando sus posibilidades de consumo entre la población, aunque esta población consumidora ciertamente no obtenga ningún beneficio tangible.

Ciertamente, pareciera que la obligatoriedad de retransmitir los contenidos de la televisión abierta de manera gratuita favorecería únicamente a las grandes empresas de televisión restringida, de modo que no se aprecia un beneficio directo para los usuarios, en términos de disminución de costos por los servicios recibidos. Los beneficios, en todo caso, son para las empresas de televisión restringida que se ven favorecidas con la regla de gratuidad en la retransmisión de los contenidos de la televisión abierta.

Además, debe señalarse que el contenido mismo de los Lineamientos del IFETEL presenta inconsistencias y ambigüedades en relación con los términos originales de la reforma constitucional. Esta situación, tal y como fuera reconocido por uno de los comisionados integrantes de ese Instituto, ocasiona que las reglas de *must carry* y *must offer* no garanticen beneficios a las audiencias.²⁶ En efecto, la indefinición del concepto “territorio nacional” contenido en la reforma constitucional obligó a

una interpretación a cargo del IFETEL en la que sólo se consideraron las zonas de cobertura de las señales de televisión abierta establecidas en sus respectivos títulos de concesión, de modo que muchas otras porciones del territorio —que no resultan atractivas en términos comerciales para las empresas de televisión radiodifundida— quedan excluidas de la aplicación de estas reglas de retransmisión, generando que un número considerable de habitantes del país (casi 2.5 millones) no gozarán del beneficio en la aplicación de *must carry* y *must offer*.

Por otro lado, la implementación de esta política —desde la perspectiva de control a la que se aludió con anterioridad— minimizó la importancia del aparato burocrático encargado de la aplicación e interpretación de las normas constitucionales, no obstante que éste constituye un factor de análisis indispensable, por tratarse de la estructura que pone en marcha las determinaciones de política adoptadas por los decisores y contenidas en los cuerpos normativos y estatutarios correspondientes.

En el caso que nos ocupa, la intervención del Instituto Federal de Telecomunicaciones fue fundamental para aclarar el alcance de las reglas constitucionales sobre *must carry* y *must offer*, con la pretensión de resolver las diferencias suscitadas entre los principales destinatarios de esta política. No obstante, la falta de acuerdos previos entre todos los actores involucrados sigue generando inconformidades y evidenciando que el diseño de esta política no fue congruente con

²⁶ *El must carry-must offer no garantiza beneficios a las audiencias: Cuevas* (2014), abril de 2014, en <http://mediosenmexico.blogspot.mx/2014/04/el-must-carry-must-offer-no-garantiza.html>, consultado el 8 de septiembre de 2014.

los objetivos perseguidos, de modo que su implementación tampoco puede considerarse exitosa.

Asimismo, la implementación de la política que nos ocupa continúa siendo un proceso inconcluso, a pesar de haberse expedido la legislación secundaria de la reforma constitucional, pues ésta no hace sino reproducir el contenido de las normas fundamentales, sin incluir precisiones que permitan aplicar, en los menos escenarios de confrontación, las reglas sobre retransmisión de contenidos televisivos.

Debe precisarse que conforme al texto constitucional, la aprobación de la legislación secundaria debió realizarse, a más tardar el 9 de marzo de 2014; no obstante fue hasta el 24 de marzo del mismo año cuando el Presidente de la República hizo llegar a la Cámara de Senadores la iniciativa correspondiente que, previo el procedimiento legislativo aplicable, se aprobó para ser promulgada y publicada en el DOF el 14 de julio de 2014. Sin duda, este retraso legislativo sugiere la intervención y negociación entre diversos actores sociales, políticos y económicos interesados en conservar un régimen de privilegio a favor de los grandes grupos empresariales.

CONCLUSIONES

La correcta implementación de la política de *must carry* y *must offer* permite un entorno más competitivo en el mercado de los contenidos televisivos en señal abierta y restringida que, en última instancia, debe traducirse en beneficios concretos para la población consumidora.

Las obligaciones recíprocas de transmitir la programación entre las televisoras abiertas y

los sistemas de televisión restringida –recientemente incorporadas en el texto constitucional mexicano– respondieron a la necesidad de atender un tema planteado en la agenda pública desde hace varios años: regular un mercado controlado por unas cuantas empresas, a fin de propiciar un entorno de competitividad, pues de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo vigente, la ausencia de condiciones de competencia efectiva repercute negativa y tangiblemente en el bienestar de la sociedad.

Ciertamente, las decisiones de política pública del gobierno federal mexicano, en materia de televisión abierta y restringida, deben sustentarse en un marco normativo moderno, con miras a fortalecer la competencia económica. En este sentido, la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión tiene el mérito de plantear el tema de la competitividad en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión como eje rector de las políticas públicas, pero deja en entredicho el beneficio que tal acción aporta a los consumidores.

En tal virtud, la inclusión de las obligaciones de *must carry* y *must offer* a nivel constitucional, debiera ser un elemento para coadyuvar destacadamente en la consolidación de la competencia económica efectiva en el mercado de contenidos televisivos en México; sin embargo, el análisis de la política de referencia –a partir de una visión de seguimiento transversal de todas las fases que la componen– permite aseverar que los resultados obtenidos no corresponden a los principios de racionalidad, eficiencia, eficacia y efectividad que se plantearon en la construcción de estas decisiones de política pública.

En la determinación de intereses, actores y decisiones para atender el problema detectado –propios de la etapa de formación de la agenda– quedó de manifiesto la ausencia de los consensos necesarios para asegurar que el diseño e implementación de la política se desarrollaran con las menores eventualidades posibles; el constante rechazo de los principales agentes afectados con estas determinaciones se tradujo en la interposición de recursos y medios de defensa legales contra las previsiones normativas que ahora les obligan a retransmitir mutuamente los contenidos en televisión abierta y restringida. Esta situación es una muestra evidente de que en el marco analítico de la agenda y diseño de la política de *must carry* y *must offer*, no fueron consideradas e incorporadas todas las demandas de los actores involucrados (formales e informales), ni tampoco se dio relevancia al contexto económico en el que éstos se desenvuelven.

De este modo, ha pretendido lograr una implementación exitosa a partir de la simple publicación de una reforma constitucional, desde una perspectiva que corresponde a esquemas unidireccionales de control, contruidos desde la cúpula de los decisores de políticas, pero que desconocen la importancia de las interacciones que surgen entre los distintos actores involucrados y con injerencia real en el proceso mismo de la implementación; es decir, se ha tratado de un modelo de implementación *top down* que es más acorde con el modelo tradicional de racionalidad administrativa, lo cual resulta incongruente con los paradigmas de la administración pública que se pregonan en la actualidad y que aluden a esquemas de gobernanza.

En este esquema, la falta de publicidad, análisis y discusión conjunta de las posibles alternativas de solución a la problemática que pretendió resolverse, mediante las reglas de *must carry* y *must offer*, tuvo como consecuencia que el entramado de intereses diversos, actores e instituciones impidiera la conformación de un diseño armónico y congruente.

La construcción del modelo para atender la situación problemática se sustentó en argumentaciones tendientes a fortalecer la competencia económica, pero el diseño de los mecanismos de *must carry* y *must offer*, en términos de las previsiones constitucionales vigentes, incluyó otras consideraciones en el discurso, relativas a la necesidad de garantizar a la población el acceso a las señales de televisión abierta, por la función social que a ésta corresponde. Sin duda, tal ambigüedad entre la formulación de las metas y el diseño de la política es el elemento fundamental para impedir una evaluación positiva sobre los resultados de la implementación.

Además, el poder fáctico de los grandes operadores de televisión abierta y restringida y, dentro de éstos, el de una sola empresa que domina aproximadamente la mitad de ambos mercados, es determinante en la construcción de un pretendido entorno competitivo, que sólo lo es en apariencia pero que, en los hechos, no beneficia a la población consumidora.

BIBLIOGRAFÍA

1. Birkland, Thomas A. (2011), *An introduction to the policy process. Theories, concepts and models of public policy making*, New York, M.E. Sharpe.

- 112
2. Bracho, Teresa (2010), "Políticas basadas en evidencia. La política como acción informada y objeto de investigación", en *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*, México, FCE/CIDE.
 3. Casar, María Amparo y Claudia Maldonado (2010), "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones, una aproximación desde la ciencia política", en *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*, México, FCE/CIDE.
 4. Centro de Investigación y Docencia Económicas (2013), *Estudio sobre el mercado de televisión abierta en México*, septiembre 2011, en [http://telecomcide.org/docs/publicaciones/Estudio_sobre_el_mercado_de_la_tv\(mod\).pdf](http://telecomcide.org/docs/publicaciones/Estudio_sobre_el_mercado_de_la_tv(mod).pdf), consultado el 11 de mayo de 2014.
 5. Comisión Federal de Competencia (2006), *Opinión sobre el sector de contenidos audiovisuales*, 28 de noviembre de 2006, en <http://www.cfc.gob.mx/0docs/comentarios/opinioncontenidos28-11-2006.pdf>, consultado el 14 de mayo de 2014.
 6. Comisión Federal de Telecomunicaciones (2014), *Cuadro estadístico de distribución de estaciones, s/f*, en http://www.cft.gob.mx:8080/portal/wp-content/uploads/2012/09/CuadroEstadisticodeDistribuciondeEstaciones_30-04-13.pdf, consultado el 2 de abril de 2014.
 7. García Requena, Roberto (2007), "Retransmisión de contenidos audiovisuales o reglas de *must carry*", en *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Miguel Ángel Porrúa.
 8. Ingram, Helen (1999), "La implementación, una reseña y un marco que se sugiere", en *Administración Pública: el estado actual de la disciplina*, México, FCE.
 9. Ingram, Helen *et al.* (2007), "Social construction and policy design", en *Theories of the policy process*, Oxford, Westview.
 10. Melrose Aguilar, Enrique (2007), "Antecedentes históricos de las telecomunicaciones", en *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Miguel Ángel Porrúa.
 11. Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
 12. Norris C. Clement y John C. Pool (1990), *Economía, enfoque América Latina*, México, Mc Graw-Hill.
 13. Parsons, W. (2009), *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, México, FLACSO.
 14. Piedras Fera, Ernesto (2007), "Conceptos económicos básicos de las telecomunicaciones", en *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Miguel Ángel Porrúa.
 15. Presidencia de la República (2013), *Iniciativa de reforma constitucional en telecomunicaciones*, marzo de 2013, en <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2013/03/Iniciativa-Reforma-Constitucional-Telecom.pdf>, consultado el 15 de mayo de 2014.
 16. Presidencia de la República (2014), *Plan nacional de desarrollo, s/f*, en <http://pnd.gob.mx/>, consultado el 14 de mayo de 2014.
 17. Quibrera Matienzo, Enrique (2010), "La convergencia tecnológica de las televisoras y su impacto en las políticas públicas", en *Los medios en la educación, la cultura y la política*, México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación/UNAM.

18. Real Academia Española (2014), *Diccionario de la Lengua Española*, s/f, en <http://lema.rae.es/drae/?val=monops%C3%B3nico>, consultado el 13 de mayo de 2014.
19. Roth Deubel, André-Noël (2010), “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”, en *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
20. Salcedo Aquino, Roberto (2011), “Evaluación de políticas públicas”, en *Evaluación de políticas públicas*, México, Siglo XXI.
21. Secretaría de Gobernación (2014), *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013, consultado el día 19 de abril de 2014.
22. Senado de la República (2013), *Gaceta del Senado*, 18 de abril de 2013, en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1355>, consultado el día 19 de abril de 2014.
23. Subirats, Joan *et al.* (2008), *Análisis de gestión de políticas públicas*, España, Ariel.
24. Tovar Landa, Ramiro (2013), “Derecho Constitucional a Banda Ancha en Pacto por México”, en *Revista Zócalo*, núm. 155, México, pp. 17-19.