

UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

LICENCIATURA EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL

**EL INTERNET EN MÉXICO, ENTRE LA DESIGUALDAD Y LA
UNIVERSALIDAD: UNA EVALUACIÓN CON ENFOQUE DE
DERECHOS HUMANOS AL PROYECTO MÉXICO CONECTADO
(2014-2018)**

**TRABAJO TERMINAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL**

**P R E S E N T A
KARLA MARIANA OCHOA BAHENA**

ASESOR: ROBERTO HUERTA PERUYERO

AGRADECIMIENTOS

A mi madre Liz, por su amor, su incansable esfuerzo y dedicación en mi formación.

A mis padres, Carmen y Benito por su apoyo, ejemplo y acogerme con todo el amor del mundo.

A mis hermanos, Mario y Lyz por su inconmensurable amor y ser los pilares de mi vida.

A mis tíos y primos siempre preocupados y al pendiente de mí.

A Lucy por inspirarme a ser mejor ser humano cada día.

A mi asesor, Roberto Peruyero por toda su paciencia, atención y consideración para la realización de este proyecto, así como por sus consejos que me servirán para toda la vida.

A mi mejor amigo Diego, por tantos años de amistad y siempre estar presente para celebrar mis triunfos y acompañarme incluso en los momentos no tan buenos.

A mis amigos: Daniela, Javier, Pablo y Alan por acompañarme en este camino y no dejarme renunciar nunca.

Agradezco también al Doctor Carlos Aguilar Astorga, y el Licenciado José Galaviz por su disposición para resolver mis dudas y sus aportes a esta investigación.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Introducción | 4 |
| Capítulo 1. Derechos, tecnología y desigualdad | 8 |
| 1.1 Internet: Un enfoque de derechos..... | 8 |
| 1.2 Sociedades de la información..... | 13 |
| 1.3 El internet y la desigualdad..... | 15 |
| 1.4 Las políticas en materia de internet..... | 18 |
| Capítulo 2. Los derechos a Internet y las telecomunicaciones | |
| en contexto | 24 |
| 2.1 Breve historia de los derechos..... | 24 |
| 2.2 El contexto globalizador y el impacto del neoliberalismo..... | 28 |
| 2.3 TELMEX: La privatización..... | 29 |
| 2.4 Compromisos, tratados y metas internacionales..... | 33 |
| Capítulo 3. Evaluación al proyecto “México Conectado” basado en un | |
| enfoque de derechos | 36 |
| 3.1 “México Conectado”: una contextualización..... | 36 |
| 3.2 Metodología de la evaluación..... | 41 |
| 3.3 Evaluación expost al diseño del Proyecto “México Conectado” con base | |
| en un enfoque de derechos | 45 |
| 3.3.1 Matriz de evaluación bajo una perspectiva de EBD4..... | 46 |

| | |
|--|----|
| 3.3.2 Resultados de la evaluación al diseño del PMxC bajo una perspectiva de EBDH..... | 54 |
| 3.4 Breve análisis de los resultados del PMxC..... | 56 |
| Conclusiones | 65 |
| Anexos | |
| Anexo 1. Acrónimos..... | 70 |
| Anexo 2. Protocolo de investigación..... | 72 |
| Anexo 3. Entrevista al Dr. Carlos Aguilar Astorga..... | 78 |
| Anexo 4. Entrevista al Lic. José Galaviz..... | 80 |
| Anexo 5. Metodología para la elaboración de la tabla 5..... | 82 |
| Referencias y bibliografía..... | 83 |

Introducción

El internet se ha convertido en una herramienta indispensable para el desarrollo de las sociedades, de tal forma que ha cubierto casi todos los ámbitos en la vida del ser humano: desde lo académico, laboral y de innovación hasta el entretenimiento y lo personal. Por esta razón es considerado un bien intangible indispensable en el desarrollo de todas las personas. De esta forma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula en su artículo 6° el derecho de acceso universal a éste.

A pesar de ello, en México aún existen sectores de la población con limitado o incluso nulo acceso a este bien. Se considera que, de los casi 130 millones de habitantes, tan sólo el 40% de la población rural cuenta con acceso al servicio de banda ancha internet.

A partir de la problematización del acceso limitado al servicio de banda ancha en el país, durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se propuso la creación de una política nacional que diera respuesta a la digitalización universal.

De tal forma que, como respuesta a la Reforma a la Ley de Telecomunicaciones, se llevó a cabo la implementación del Proyecto México Conectado, el cual tenía como propósito de universalizar el acceso de banda ancha en todo el país a través de la provisión del servicio en todos los sitios públicos de la república. Sin embargo, aunque es necesaria, una política de digitalización implica forzosamente el despliegue de muchos recursos para alcanzar metas difíciles, además de que la meta final no sólo implica la cobertura total en cifras, sino en la

garantía del cumplimiento efectivo de los derechos humanos enmarcados en la constitución.

Por ello, esta investigación tiene como propósito realizar una evaluación al diseño del Proyecto México Conectado bajo un enfoque basado en derechos humanos, así como comparar los beneficios obtenidos por el programa con la situación inicial y el número de sitios públicos conectados al final de la implementación de éste, con la finalidad de contestar a las siguientes preguntas: ¿De qué forma fue diseñado el proyecto México Conectado? ¿Quién y de qué manera se ha visto beneficiado a partir de la implementación del proyecto? ¿Existen las condiciones necesarias para lograr la universalización en el servicio de banda ancha en sitios públicos? Además de cuestionarse cuáles serían las nuevas directrices de desarrollo de este tipo políticas y qué elementos tendrían que modificarse en la reformulación o desaparición de éstas.

Como inicio se parte de una hipótesis general que establece que El Proyecto México Conectado implementado durante el periodo 2014-2018, carece de un diseño basado en el enfoque de derechos humanos, lo que imposibilita cumplir el objetivo de universalización digital en México. Dicha hipótesis se complementa por dos secundarias, las cuales asumen que El Proyecto México Conectado no logró cumplir el objetivo de cobertura universal del servicio de banda ancha en sitios públicos.

Así como, que las políticas públicas implementadas a partir del proyecto México Conectado, durante el periodo 2014-2018, impactaron de forma desigual en

diferentes entidades territoriales del país, concentrándose en las zonas metropolitanas.

Para dar respuesta a los cuestionamientos planteados y poder confirmar o refutar las hipótesis afirmadas, se realizó la elaboración de un cuestionario de evaluación personalizado a las características del programa y con base en un enfoque de derechos humanos basado en la metodología propuesta por la Red EnDerechos de la Agencia Española de la Cooperación para el Desarrollo, a través del cual se analizó el diseño del proyecto. A partir de los resultados arrojados, se definió la primera hipótesis, en complemento y para dar respuesta a las hipótesis secundarias, se hizo un breve análisis de los datos ya existentes de los resultados de la implementación. En contribución a ello, se profundizó el análisis a partir de la opinión del Dr. Carlos Aguilar Astorga¹, docente y experto en políticas públicas con enfoque en derechos humanos y el Lic. José Galaviz², exdirector de la Estrategia Digital Nacional en el Estado de México. El enfoque adoptado a lo largo de toda la investigación es el de derechos humanos, pues es a partir de la teorización y explicación de estos que se define toda la línea de evaluación de cumplimiento o no de las políticas implementadas por el gobierno de México. (Aguilar Astorga, 2017)

La investigación está dividida en cuatro capítulos que conjuntan los elementos necesarios para analizar el Proyecto México Conectado, primeramente, se muestran los conceptos y teorías que se retomarán a lo largo de todo el trabajo, tales como los conceptos de telecomunicaciones y tecnologías de la información en

¹ Consultar Anexo 3

² Consultar Anexo 4

relación con el planteamiento de derechos humanos y el proceso de formulación de políticas, así como la introducción del concepto de brecha digital referente a la situación de desigualdad existente en el país.

El segundo capítulo tiene como propósito describir el contexto en el que se han llevado a cabo la evolución histórica de los derechos ligados al acceso al internet, como el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información. Asimismo, se expone el contexto en el que se desarrollaron distintas políticas de tipo neoliberal que antecedieron la creación del Proyecto México Conectado, y los tratados y metas internacionales que impulsaron la realización de éste, así como la influencia que tuvieron en la promulgación de la Reforma la Ley de Telecomunicaciones.

Como tercer capítulo se encuentra el desarrollo del análisis y evaluación al diseño del programa, se exponen las cuestiones a evaluar y se propone un cuestionario propio a las características, con preguntas referentes al cumplimiento de derechos humanos como prioridad del proyecto.

De la misma forma, se utilizan datos estadísticos de los resultados del programa que al desagregarlos permiten el análisis de impacto y beneficios del programa.

Por último, se realiza una reflexión sobre el contenido de la investigación, el camino recorrido en la resolución de las hipótesis planteadas y las posibles directrices del programa analizado.

Capítulo 1. Derechos, tecnologías y desigualdad

Este capítulo tiene como propósito aproximar a los conceptos y corrientes teóricas centrales que se retomarán a lo largo de la investigación, con la finalidad de establecer lo que se entenderá por telecomunicaciones, banda ancha, internet y los procesos para regularlas y formular políticas públicas con base en un enfoque de derechos. En primer lugar, se introduce el concepto de derechos humanos con énfasis en aquellos particularmente importantes para el desarrollo de este trabajo: el derecho a la libertad de expresión, al acceso a la información y al internet. Posteriormente, se hace referencia a las sociedades de la información, su vigencia y su relación con el enfoque de derechos. Como tercer apartado se aborda el tema de la desigualdad, específicamente en los ámbitos de acceso e igualdad de oportunidades. Finalmente, se concentran los conceptos claves en la definición de políticas públicas, su formulación, implementación y evaluación, así como el paradigma de la Nueva Gestión Pública como contexto en el desarrollo de dichas políticas.

1.1 Internet: Un enfoque de derechos

El ramo de las telecomunicaciones, específicamente el internet, representa una de las herramientas indispensables en la democratización de cualquier país, puesto que constituyen el canal de comunicación entre gobernantes y ciudadanos; es a través de éstas que la sociedad tiene la posibilidad de plantear demandas, acceder a información y construir una identidad política. (Esteinou, 2006) Sin duda, el desarrollo de tecnología es un proceso que ha acompañado a los humanos a lo

largo de toda la historia, sin embargo, el proceso de industrialización digital que enmarca el contexto actual, manifiesta la necesidad de realizar un profundo análisis de las implicaciones sociales de éste. Tal como expone, Manuel Castells (1996:327):

“La aparición de un nuevo sistema de comunicación electrónico, caracterizado por su alcance global, su integración de todos los medios de comunicación y su interactividad potencial, está cambiando nuestra cultura y lo hará para siempre.”

El auge en el uso de las tecnologías, especialmente las tecnologías de la información (TIC), ha hecho evidente que no sólo se trata de una cuestión tecnológica, sino del reconocimiento de los ciudadanos como titulares de derechos y que debe analizarse desde un enfoque de derechos, organizado en las categorías de derechos humanos, los cuales derivan en derechos civiles y políticos, así como en derechos económicos, sociales y culturales.

Los derechos humanos entendidos como los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos establecen las bases para la libertad, la justicia y la paz en el mundo, según la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, y, que, por definición, son aquellos que sólo el Estado es capaz de violar. Como señala Bobbio (1967) la cuestión principal de los derechos humanos es resolver cuál es el modo más seguro para garantizarlos e impedir la violación sistemática de estos. Los derechos económicos, sociales y culturales conforman junto con los derechos civiles y políticos el soporte básico del sistema de derechos fundamentales y son interdependientes e indivisibles.

Debido a esto, el enfoque de políticas públicas basado en derechos, se caracteriza por transversalizar estos niveles de derechos y cabe resaltar que ninguno es más importante que otro, sino que la diferencia radica en grado y no en sustancia, pues se considera que los derechos económicos, sociales y culturales requieren un mayor grado de inversión, en tanto que los derechos civiles y políticos requieren que el Estado se abstenga de interferir en las libertades individuales. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2017)

Un enfoque de derechos debe estar centrado en la inclusión de los sectores poblacionales que históricamente han sido marginados, como las mujeres y las poblaciones indígenas, requiere un análisis de las normas de género, de las diferentes formas de discriminación y de los desequilibrios de poder, a fin de garantizar que las intervenciones lleguen a dichos segmentos. Bajo este enfoque se contempla que el Estado debe cumplir con dos tipos de obligaciones: positivas y negativas, entendiéndose las positivas como las de garantizar y asegurar que el titular de derecho acceda al bien que se ofrece cuando no pueda hacerlo por sus propios medios, y las negativas como aquellas de no impedir que se acceda a dicho bien (Abramovich, 2006: 42) Bajo este enfoque, se contemplan tres derechos básicos relacionados a las políticas públicas para el acceso a internet: el derecho de acceso, el derecho a la información, y el derecho a la libertad de expresión.

El derecho a la información, definido como el derecho a acceder a la información pública, buscar, obtener y difundir libremente la información en cualquiera de sus manifestaciones (oral, escrita, medios electrónicos o

informáticos), resulta de suma importancia, pues el acceso a la información constituye una herramienta esencial para hacer realidad el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de la democracia (CNDH, 2006). Mauricio Merino (2005:17) ha indicado que el derecho a la información debe ser entendido en términos del papel que juega en la sociedad y define “transparencia” como “un derecho cívico que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos... un instrumento cuyo explícito propósito es asegurar que las cosas ocurran respetando las reglas del juego”. Para Uvalle Berrones (2015) la transparencia y rendición de cuentas se inscribe en la lógica de las democracias, al apuntar a que el poder sea más público para que la información pública y de los gobiernos sea formalizada y legitimada en un proceso que valide el derecho de acceso a la información.

Por otra parte, el derecho a la información se encuentra indisolublemente ligado a la libertad de expresión, así por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que la libertad de expresión posee dos dimensiones: requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. (Rodríguez Cañada, 2013) El derecho a la libertad de expresión no sólo funciona como una herramienta para los procesos políticos democráticos, sino que, además, sirve de instrumento para el desarrollo personal, un medio para garantizar libertades individuales y un elemento esencial en la expansión del conocimiento. (Coronado Contreras, 2015)

La naturaleza cambiante de la sociedad ha llevado a los gobiernos a analizar la existencia de nuevas necesidades y situaciones que deben ser contempladas en la normatividad y los ordenamientos jurídicos, a partir de esto surgen los “nuevos derechos” bajo el reconocimiento de situaciones jurídicas subjetivas no codificadas y con la exigencia de responder a los desafíos propios de las transformaciones culturales y del progreso científico y tecnológico. (Miranda Bonilla, 2016) Tal es el caso del derecho al acceso a internet, el cual, a pesar de su reciente consideración en los marcos legales del mundo, constituye un derecho social que debe ser satisfecho por el Estado, de la misma forma que se satisfacen otros derechos, como el de la salud o la alimentación. Es el propio derecho de acceso a internet a su vez un mecanismo de garantizar el cumplimiento de otros derechos, debido a su incidencia en la vida cotidiana de las personas, como el de la educación y el libre esparcimiento u ocio. Es por eso que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha declarado que se deben reconocer y garantizar no solo el derecho al acceso a las tecnologías y al internet, sino que se deben también garantizar los derechos humanos a la privacidad, a la libre expresión y a la información. “La promoción y garantía de los derechos fundamentales en internet dependerá tanto de la capacidad de los gobiernos para actualizar políticas públicas anticuadas, como del escrutinio que se haga a empresas privadas que prestan servicios en línea”. (Ruiz y Pérez de Hacha, 2016:5)

1.2 Sociedades de la información

Como se ha mencionado antes, el acelerado proceso de un nuevo tipo de desarrollo industrial ha dado paso al surgimiento de nuevas tecnologías propias de la era digital, por lo que los gobiernos se han visto en la necesidad de regular aquellas transformaciones tecnológicas que no habían sido contempladas en el pasado y que han dado paso a la transformación de las sociedades en sociedades de la información.

Es preciso especificar que se hará referencia hacia las telecomunicaciones como el instrumento que facilita el proceso de comunicar a gran distancia, intercambiando información desde un punto a otro con el poder de conectar a grandes poblaciones a través de señales electrónicas o electromagnéticas, y por otro lado, se retoma a las tecnologías de la información y la comunicación como el conjunto de tecnologías derivadas de las telecomunicaciones y la informática que comprenden los desarrollos relacionados con las computadoras, el internet, la telefonía, los medios masivos y de realidad virtual. Tecnologías cuya principal función es proporcionarnos información, herramientas y canales de comunicación. (Marqués Graells: 2008) Es por ello que la información recobra suma importancia; ya que es a partir del proceso cognitivo y manejo de esta, que tomamos decisiones que dan lugar a nuestras acciones, y, el paso a las llamadas sociedades de la información radica en que, mientras el acceso a la tierra y al capital estuvo restringido por los grupos de poder, hoy todo el mundo puede ser dueño de la información.

El término conocido como “Sociedades de la información” acuñado por Manuel Castells durante la década de 1970 fundamentado en las investigaciones de Simón Nora y Alain Minc, denomina al informacionalismo o sociedad de la información al proceso que materializó un desarrollo basado en la industrialización de la información y la comunicación y su interacción con la economía global y la geopolítica mundial dando como resultado un nuevo modelo de producir, gestionar, comunicar y de vivir. (Castells: 2006) Con ello se hace referencia a que la información es el motor de este nuevo tipo de sociedad, y en torno a ella surgirán profesiones y trabajos nuevos. Dichas interrelaciones son divididas a su vez en tres dimensiones: la económica, vista como la forma en que el capitalismo y la división del trabajo son perpetuados.

La política, entendida como el surgimiento de las actividades descentralizadas y la cultural, que plantea el cambio de paradigma dentro de una cultura autónoma a una cultura de globalización. Las sociedades de la información se han desarrollado de la mano de la globalización, orientada por la dinámica de acelerar la instauración de un mercado mundial abierto y “autorregulado” (Burch, 2005) Estos elementos se exponen que las sociedades de la información y el conocimiento, evidencian las condiciones de desigualdad existentes en cuanto al desarrollo tecnológico y las desigualdades que la actual estructuración de las relaciones económicas y de poder, pues tal como lo señala Mercado (2005) a partir de la concepción de la sociedad como una de información, el conocimiento comenzó a verse como una mercancía. Es por ello que los Estados deben enfocarse en el cumplimiento de normas que garanticen el derecho de acceso a las tecnologías, y políticas transversales que combatan las desigualdades en el acceso a éstas, así

como el efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales en las sociedades de la información.

I.3 El internet y la desigualdad

Hasta ahora se ha hecho referencia hacia la importancia del reconocimiento de los derechos presentes en el funcionamiento de las sociedades de la información y del conocimiento, sin embargo, resulta importante hacer mención de las desigualdades generadas a partir de la introducción de la tecnología en la sociedad.

Se definirá desigualdad a partir de lo propuesto por Luis Reygadas, quien la define como las diferencias en cuanto al tipo, cantidad y calidad de los recursos externos poseídos por los individuos y la capacidad que tiene un agente para apropiarse de una porción de la riqueza que se produce en la sociedad (Reygadas: 2004), Esta capacidad de apropiación depende directamente de factores externos e internos como el capital cultural, las certificaciones, el status la etnia y el género, entre otros atributos individuales. Entre los factores externos, se encuentran el contexto social en que los individuos se desenvuelven y el espacio en que se implementan las políticas públicas, las cuales cuentan como un mecanismo que influye de manera positiva o negativa en dicha capacidad de apropiación y movilidad.

Para analizar la desigualdad, es preciso señalar la distinción existente entre una perspectiva ex ante y una ex post. El enfoque ex ante se refiere a aquel que resalta la importancia de las condiciones iniciales y enfatiza la necesidad de propiciar la equidad sin que ningún otro factor intervenga. Por otro lado, el enfoque ex post enfatiza la noción de igualdad, pues prioriza aquello que acontece como

efecto de la interacción entre los individuos y del contexto en el que se desarrolla.
(Informe PNUD: 2008)

Para Flores Simental (2008), la desigualdad ha resurgido con matices aún más dramáticos debido a la globalización, pues la persistencia y ampliación de las desigualdades tienden a ser reproducidas y ampliadas por los mecanismos de mercado (como la concentración del poder de mercado en monopolios y oligopolios y poniendo altas barreras de entrada). Lo que permite introducir un nuevo elemento, la brecha digital, entendida como aquella distancia existente entre los individuos que son usuarios de las tecnologías y los que no son usuarios, medidos en tres dimensiones: acceso, analfabetismo tecnológico y contenidos.

El concepto “igualdad de oportunidades” (Roemer, 1998) adopta la perspectiva ex ante, es decir, enfocada en las condiciones iniciales de los individuos, y pone énfasis en que la distribución de cualquier logro alcanzado por las personas no debe estar condicionada por las circunstancias de los individuos. Hasta ahora, el acceso a la tecnología y la información es una realidad para las clases medias y altas, pues son quienes poseen dicha tecnología y a la par, son quienes tienen mayor acceso a una educación que garantice la alfabetización digital (los conocimientos mínimos necesarios para hacer uso de esos recursos). De esta forma, se presenta una nueva manifestación de desigualdad, ante el cual los gobiernos deben tomar medidas para hacerles frente, entre ellas se encuentra el desarrollar políticas de acceso a la educación y alfabetización digital, cualificar a los trabajadores para el uso y acceso de tecnologías y crear condiciones para que las

comunidades, aún las más alejadas, puedan ser participantes, de modo que no queden marginadas en el uso de tecnologías. (Area Moreira, 2002)

Si bien es cierto que como propone Rifkin (2004), mientras que la quinta parte del mundo está migrando hacia el ciberespacio y tecnologías de la información, el resto de la humanidad está aún atrapada en la escasez física (el más profundo reflejo de la desigualdad económica), lo que los pone en una situación de desventaja aún mayor.

El acceso a un bien puede implicar un nivel mayor de bienestar y una gama de opciones más amplia en el conjunto de posibilidades de los individuos; es decir, una ampliación de capacidades y de libertad efectiva. La acción pública puede garantizar en muchos casos que los individuos tengan acceso a un conjunto equitativo de opciones de vida, sin importar las limitaciones individuales o del contexto, sin embargo, si puede verse limitado en cuanto a la funcionalidad en combinación con otros factores. (Informe PNUD: 2008)

Conforme a lo señalado anteriormente, la brecha digital puede ser entendida en dos dimensiones, la primera concentrada en la cuestión de acceso a un equipo y a la conexión a internet, la segunda como aquella determinada por las capacidades y habilidades de los individuos para utilizar los equipos y la conexión a internet, por lo que la participación electrónica de la población se ve limitada por estas barreras culturales y económicas.

La disparidad entre los que tienen y los que no tienen acceso a internet amplía aún más la brecha de desigualdad y de exclusión social en una compleja interacción que incrementa la distancia entre la promesa del derecho al acceso al

internet universal y la realidad en la que está inmersa la mayoría de la población mundial. (Castells, 2002) Y, consecuente a esto, las personas que no tienen acceso a internet tienen una debilidad cada vez mayor en el mercado de trabajo, así como en el ámbito educativo, cultural y comercial que conlleva el uso del internet.

I.4 Las políticas en materia de internet

Los países de América Latina, incluido México, optaron desde inicios de la década de 1980 por un nuevo modelo de reestructuración política, caracterizada por reformas neoliberales basadas en el adelgazamiento del Estado, la desregulación de los mercados y la focalización de la política social, sustentada teóricamente bajo el concepto de “Nueva Gestión Pública”. (*Kliksberg 2002; Massé- Narváez 2002; Reygadas 2008; en Acosta: 2010*).

Bajo el paradigma en la eficiencia de la Nueva Gestión Pública es el mercado el que debe establecer las normas a seguir (Roth, 2006) y es principalmente caracterizado por la concepción del individuo como un cliente, usuario y consumidor, lo que lo contrapone al enfoque de derechos en el que se concibe al ciudadano como un sujeto de derechos, cabe resaltar que de la mano con la introducción de las tecnologías de la información, las políticas en materia de internet a partir de los años noventa, fueron implementadas bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública.

La Nueva Gestión Pública operada bajo cuatro principales principios propone la corrección de la ineficiencia económica y administrativa de los gobiernos (Acosta: 2010). El primero de estos principios sostiene la responsabilidad del gobierno de proveer servicios públicos, lo cual no significa que el gobierno deba producirlos

exclusivamente, sino que está obligado a buscar la forma más eficiente de los proveerlos, concesionando a empresas privadas capacitadas para brindar el servicio. El segundo principio propone que el gobierno debe empoderar a los ciudadanos para que estos puedan ejercer sus propias decisiones respecto a los bienes y servicios que desean recibir. El tercer principio reconoce que la competencia de mercado favorece la provisión de servicios públicos, pues esta constituye un incentivo para que tanto ciudadanos como comunidades, dependencias y organizaciones privadas encuentren la mejor manera de producir y ofrecer servicios públicos. El cuarto y último objetivo establece que los gobiernos deben guiarse por la misión propuesta en la formulación de políticas y no por sus marcos regulatorios, ya que las acciones deben ser evaluadas por sus resultados con base en el cumplimiento de sus metas y objetivos. (*ibidem*) Bajo el paradigma de la NGP, aquellos ciudadanos con mayor poder adquisitivo, eran a quienes era garantizado el acceso a servicios de mejor calidad.

Debido a los grandes avances tecnológicos, como en el caso de las telecomunicaciones, el enfoque de las reformas cambió gradualmente, dando primacía a la competencia, con lo cual la índole de la propiedad de las compañías que suministran los servicios públicos pasó a segundo plano. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006: 224)

Teniendo como contexto el paradigma de la Nueva Gestión Pública, y al hacer un análisis de las acciones implementadas bajo este enfoque, resulta indispensable definir qué es una política pública, por lo que principalmente se retomará el concepto propuesto por Lowi, quien la define como “la decisión de una

autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias y actos legislativos. (Citado en Villanueva: 2001), por otro lado, como indica Fernando Bazúa, las políticas públicas son aquellas estrategias de acción que los gobiernos toman frente a los problemas públicos. La persistencia en la dicotomía de lo público-privado centra en la discusión el papel del Estado y su relación con los gobernados, ya que “lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree requiere de la regulación o intervención gubernamental o social, por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons citado en Cardozo-Mundo: 2012:8).

Con estas definiciones como referencia y para fines prácticos de la investigación, se formará un concepto propio de la política pública como la acción o decisión llevada a la práctica por parte de las autoridades con el fin de atender problemáticas de índole pública de una población. En materia de telecomunicaciones, y como propuesta primordial de este análisis, nos referimos a las políticas públicas en materia de internet a las políticas propuestas a partir de la del Programa de Conectividad Nacional y el Proyecto México Conectado

Cada política pública puede estudiarse en función de su ciclo: diseño, implementación y evaluación. El proceso de formulación e implementación de políticas públicas es llevado a cabo en sistemas políticos conformados por diversos actores (políticos, sociales y empresariales) y en los cuales influyen las instituciones, costumbres y políticas propias de cada territorio. Este Proceso de Formulación de Políticas (PFP) planteado por Stein, tiene un impacto directo en la

calidad de las políticas, dependiendo de la capacidad de los países para crear un entorno estable para dichas políticas, adaptarlas cuantas veces sean necesarias, ejecutarlas y hacerlas cumplir con eficacia y garantizar que sean a favor del interés público. (Stein et. al, 2006)

Para la realización de este proyecto, el proceso de evaluación es especialmente importante, pues es el proceso que nos ayudará a definir si la política pública ha alcanzado o no los objetivos para los que fue formulada. Para ello, las políticas públicas deben cumplir con ciertas características genéricas que contribuyan en la capacidad de elevar el nivel de bienestar y desarrollo de la población, tales como: estabilidad, adaptabilidad, coherencia, coordinación, calidad de la implementación, efectiva aplicación, orientación hacia el interés público y eficiencia. Por lo que concluiremos que la evaluación es “aquella actividad que permite valorar el desempeño de la acción pública, sea en forma de un programa, proyecto, ley o política sectorial.” (CEPAL, 2019) y que corresponde al análisis sistemático de la decisión política puesta en práctica, ya sea desde su diseño, con una evaluación ex ante o a partir de su implementación, teniendo como fin brindar nuevas perspectivas y reformular las carencias de dicha política pública.

En el contexto de las políticas y el marco legislativo que regula el acceso a internet, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión tiene como propósito regular el uso, aprovechamiento y explotación de las redes públicas de las telecomunicaciones, así como el acceso a la infraestructura y la prestación de servicios públicos de interés general de telecomunicación. A su vez, funge también como el marco normativo regulador de dichas actividades y la protección de los

derechos de los usuarios, el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores, con el fin de contribuir al cumplimiento de los derechos 6°, 7°, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte son los actores encargados principalmente de hacer cumplir la ley, bajo sus propios reglamentos y líneas de operación. Haciendo distinción entre las principales atribuciones de cada organismo, se encuentra que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) es un órgano público y autónomo, independiente en funciones y decisiones, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como objetivo principal regular y promover la competencia económica en el campo de las telecomunicaciones, por medio del otorgamiento, revocación o cambios en la autorización de concesiones. Por otro lado, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCyT) es la dependencia encargada de elaborar las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión del Gobierno Federal. Cabe resaltar que es precisamente la SCyT la entidad responsable de planear, fijar, instrumentar y conducir las políticas y programa de cobertura universal y social en materia de telecomunicaciones, principalmente en el acceso a banda ancha en sitios públicos.

Ambos organismos trabajan en coordinación para promover el acceso a las TIC's, así como los servicios de información y comunicación, dictaminando en conjunto la aprobación, negación y otorgamiento de las concesiones únicas, que podrán ser de uso comercial, público, privado o social.

A lo largo de este capítulo se presentaron los conceptos clave para el desarrollo integral del trabajo, se retomaron las definiciones multinivel de derechos para un enfoque de políticas públicas basado en derechos, con la finalidad de demostrar la relevancia de éste como una aproximación necesaria para el desarrollo de políticas que abonen a combatir a las desigualdades expuestas en las sociedades de información y conocimiento. Para continuar con este análisis, resulta necesario introducir en el próximo capítulo el contexto y los procesos históricos que enmarcaron la realización e implementación del Proyecto México Conectado.

Capítulo 2. El derecho al internet y las telecomunicaciones en contexto

Desde hace algunas décadas y como resultado del proceso de globalización, la humanidad ha gozado de las múltiples ventajas del internet; estos procesos de cambio han hecho evidente la necesidad de adaptar los marcos normativos a las circunstancias nacionales y a la realidad cotidiana de la sociedad.

Por ello, en este capítulo se hace referencia al desarrollo de los procesos legislativos, el contexto socioeconómico y las influencias externas para el desarrollo de las telecomunicaciones. Primeramente, se realiza un esbozo histórico sobre la transformación de algunos derechos correspondientes a las telecomunicaciones. A continuación, se aborda el contexto socioeconómico de México durante la etapa de implementación del neoliberalismo y la época privatizadora, para finalizar con la mención de tratados y ratificaciones internacionales que impulsaron la reforma en Telecomunicaciones.

2.1 Breve historia de los derechos relacionados con las telecomunicaciones

Como se mencionó en el capítulo anterior, el uso y aprovechamiento de las telecomunicaciones no sólo implica cuestiones técnicas, sino que se ve inmerso en los procesos sociales y por lo tanto implican también una cuestión de derechos, de esta forma, los derechos constitucionales representan el progreso histórico de los Estados. Entre los derechos fundamentales relativos al uso de las tecnologías de la información, se encuentran el derecho a la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información, y el derecho al internet, consagrados en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunque el origen de estos artículos se remonta a 1857, con el surgimiento de la constitución liberal, la realidad política y la innovación tecnológica han impulsado numerosas transformaciones de estos con la finalidad de adaptarlos a los nuevos contextos. La CPEUM de 1857, concibió en sus artículos 6° y 7° exclusivamente lo referente a la libertad de expresión y prensa, citando textualmente (1857:163):

Artículo 6° La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial ó administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque á algún crimen ó delito, ó perturbe el orden público.

Artículo 7° Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza á los autores ó impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas límites que el respeto á la vida privada, á la moral y á la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena. [sic]

Por su parte, la CPEUM de 1917, conservó prácticamente inalterados ambos artículos, y como menciona Trejo Delabre (2017) se trataba de derechos que, en lo formal resultaban irrefutables, sin embargo, el contexto político y ausencia de condiciones suficientes para ejercerlos derivaron en la violación sistemática de estos durante varias décadas y en la resolución de leyes secundarias obsoletas, tales como la Ley de Radio y Televisión de 1960. El marco legal de la libertad de expresión, permaneció inamovible durante décadas debido a que, tanto al poder político como al poder económico, quienes controlaban los principales medios de comunicación, no estaban interesados en la regulación de estos, sino únicamente en la negociación conveniente para sus intereses. (Ibidem) Sin embargo, y a pesar

de la resistencia al cambio, en 1977, durante la gestión de José López Portillo, como resultado de las primeras llamadas reformas estructurales, se dio la primera modificación al artículo 6° de la Constitución, dicha modificación consistió únicamente en la inclusión de la frase “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, lo que implicó un avance importante en el reconocimiento al derecho de acceso a la información. El siguiente avance se dio en 1985 con una nueva reforma que permitió a los partidos políticos acceder a los medios de comunicación, como parte de una medida que buscaba beneficiar a la población por medio de la diversificación de las ideas y las posturas políticas. Sin embargo, lo cuestionable de esta reforma, fue que se ignoró el principio de la Declaración de los Derechos Humanos, en la cual se priorizaba al ciudadano, de forma que, en esta, no existía una relación entre la información y el ciudadano, “sino que los beneficiarios son los intermediarios, los partidos políticos”. (Mora Velázquez, 2016)

Posteriormente, en 1996, se dio paso surgimiento de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), durante el sexenio de Ernesto Zedillo, siendo un organismo autónomo teniendo bajo su responsabilidad regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y con autonomía plena para dictar sus resoluciones, de la mano del reconocimiento de las garantías individuales de libertad de expresión, acceso a la información y el uso de infraestructura pública de telecomunicaciones. (LFT, 2013)

Fue hasta 2007, con una nueva reforma a los artículos 6° y 7°, que se logró institucionalizar y elevar a grado constitucional el derecho de acceso a la

información, tras la propuesta de la Iniciativa Chihuahua, presentada por los gobernadores de Chihuahua, Veracruz y el entonces Distrito Federal, entre otros, con la intención de unificar los criterios de reglamentación en la materia, lo que dio paso a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), bajo el marco normativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, la cual había sido promulgada desde el 2002, pero sin mecanismos para hacerla efectiva. Siete años más tarde, tras la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia en 2012, se hizo inevitable reconsiderar el espectro de las telecomunicaciones, las cuales, habían sido a lo largo de la historia, ignoradas y rezagadas en el ámbito constitucional, debido a esto y presiones externas, se hizo una nueva reforma a los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78 y 94, durante 2014 con la llamada Reforma a la Ley de Telecomunicaciones, en los cuales se reconoce tanto los derechos mencionados anteriormente, así como el reconocimiento explícito al derecho de acceso al internet y al uso de las tecnologías de la información, derechos propios del progreso de las democracias en el mundo.

De tal forma que quedó establecido en el nuevo régimen constitucional (CPEUM, 2014:8) que:

Todas las personas tenemos derecho al libre acceso a la información, plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas. Además, el Estado mexicano debe garantizar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluyendo el de banda ancha e internet, para lo cual, el Estado debe establecer condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

2.2 El contexto globalizador y el impacto del neoliberalismo

A partir de la década de 1980 se inició en México un proceso de recomposición de las élites políticas y la transformación del modelo de desarrollo en uno proteccionista y nacionalista centrado en el Estado a un modelo de corte neoliberal centrado en el mercado, durante el mandato de Miguel de la Madrid Hurtado e impulsado con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia en 1982. (Salas, 2014) Dicho proceso dado como resultado de la crisis del modelo de sustitución de importaciones fue incapaz de sostener el ritmo de endeudamiento.

Bajo el esquema de modelo económico neoliberal, las ventajas competitivas representan la base de la apertura económica y el mercado global, obteniendo de otros países, las ventajas competitivas de las que carece. México cuenta con dos “ventajas competitivas”: fuerza de trabajo y recursos naturales, los cuales, gracias a la Reforma del Artículo 27 de la CPEUM, forman parte del juego de libre mercado global, con lo cual, el Estado cede su responsabilidad y protecciones estatales, y da paso a los particulares para la obtención de ganancias de estos. (Carrillo; Flores, 2017). El petróleo, la generación de electricidad y las telecomunicaciones, fueron algunos de los sectores privatizados durante esta fase.

La recomposición del empresariado mexicano inició su transformación a partir de la nueva política económica puesta en marcha a partir del año 1985, por lo que fueron creadas cientos de nuevas empresas sostenidas por una creciente política de privatización de la economía tendiente a crear una “sociedad de empresarios” (Puga, 2012), la inserción del sistema neoliberal impulsado, irrumpió en el paradigma de las telecomunicaciones en México, y la apertura de éstas se vio

fuertemente impactada por la privatización de una de las compañías más importantes en el país y la única proveedora de servicios de telefonía: Teléfonos de México (TELMEX).

2.3 Telmex: la privatización

La CPEM de 1917 rechazaba los monopolios (de empresas privadas), sin embargo, al ser instrumentos del aparato estatal, PEMEX, TELMEX, entre otras empresas estatales, disfrutaban de los beneficios de un monopolio legal en la prestación de servicios básicos. Cabe mencionar que, desde la fundación de Telmex hasta su privatización, las telecomunicaciones se caracterizaron por no estar reguladas, pues seguían funcionando aun con la ausencia de una norma específica y mucho menos existían políticas destinadas a este ramo.

La ausencia de esta regulación también influyó en la baja calidad de los servicios, pues en 1989 la densidad telefónica apenas era del 5% a nivel nacional, por lo que el crecimiento y expansión además de urgente, era enorme, sumándose a las nuevas áreas de oportunidad que implicaban los nuevos mercados de las telecomunicaciones, como la telefonía móvil y los servicios de internet.

El proceso de privatización de Teléfonos de México en 1990 fue relativamente sencillo, debido a que no fue necesario realizar ninguna reforma constitucional, además de la mencionada con anterioridad del artículo 27. Bajo este proceso de privatización, lo más importante era que todos los actores involucrados (departamentos gubernamentales, los administrativos de Telmex, grupos empresariales, el sindicato y sobre todo los dueños de las acciones) estuvieran de acuerdo con las condiciones de la licitación otorgada en un 56% al Grupo Carso,

dirigido por Carlos Slim en asociación con Southwestern Bell y France Telecom, fijados en el Convenio de Modernización. (Clifton, 1999)

Bajo este convenio, Telmex se comprometió a desarrollar un Plan de Mejoramiento de 45 días, en el cual se propuso aumentar la eficiencia de las telecomunicaciones al incrementar las metas de desempeño en 20 áreas de servicio correspondientes al 80% de las líneas telefónicas existentes en el país. A partir de 1990, el crecimiento y desempeño de Telmex reflejaría las condiciones de las telecomunicaciones en México, y es hasta la fecha el máximo referente como proveedor de servicios telefónicos y digitales en la escala nacional. Su privatización como parte de la segunda ronda de privatizaciones durante el gobierno de Salinas, fue parte de los paquetes de reformas estructurales de primera generación implementadas a partir de la implantación del sistema neoliberal en México con el fin de promover la liberalización financiera y saneamiento económico al reducir el déficit público.

Esta segunda etapa de cambios sobrevino a las nuevas directrices establecidas por el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el cual abrió nuevos nichos de inversión, reemplazando una economía basada principalmente en la industria petrolera, el proteccionismo económico y los elevados precios de insumos provenientes del extranjero. (Puga, ob. cit.)

Durante aproximadamente siete años, Telmex continuó bajo el esquema monopolístico, pues al no haber bienes sustitutos o empresas que pudieran hacerle competencia, era decisor de precios y representaba una barrera impenetrable no sólo en el área de telefonía fija, sino que, con el desarrollo de las líneas de telefonía

móvil, acrecentó su poder con la creación de Radio móvil Dipsa, la cual más tarde sería conocida Telcel (perteneciente al Grupo Carso), empresa que hasta 1999 contó con el 70% de ganancias en el mercado, protegida en ese momento por la ley, ya que ésta establecía la prohibición de inversión extranjera para el desarrollo tecnológico o la prestación de servicios. El surgimiento de Iusacell como la única empresa que podría hacer frente ante el monopolio no regulado de Telcel, y por ende Telmex, produjo efecto ante la Ley Federal de Telecomunicaciones la cual se propuso para resolver las dificultades en telecomunicaciones como las restricciones en la cantidad de empresas en el área, la falta de división del mercado, la capacidad de los diversos operadores de red que ofrecieran todos los servicios que sus empresas podrían soportar, y la necesidad de “planes técnicos para la interconexión en términos no discriminatorios”. (Acevez, 2017)

Tras la crisis económica de 1994, Grupo Carso se reorganizó en un sistema financiero (Inbursa) con el cual dio paso a su expansión hacia otros sectores, pues estaba consciente de la temporalidad limitada del monopolio absoluto de la telefonía en México, por lo que invirtió en empresas como: Televisión Azteca, Grupo ACIR, Gigante, y Cementos Moctezuma, entre otros. (Alvater2002) Así como en el desarrollo de Radio móvil Dipsa (Telcel), la cual actualmente conserva el 60% del poder de mercado y su expansión hacia todo el continente americano y Europa, lo mantiene como agente predominante en la provisión de servicios de telefonía, datos móviles y banda ancha.

A partir de la Ley de Telecomunicaciones, se reconoció al Estado como el responsable de la rectoría en materia de telecomunicaciones, y “en todo momento

el Estado mantendrá el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país.”³ Sin embargo, los servicios de telefonía, telefonía móvil y banda ancha quedan fuera del espectro por lo que son concesionados, y la ley aún contempla que dichas concesiones deben ser otorgadas a empresas nacionales y bajo ninguna circunstancia las acciones de dichas empresas deben superar al 40% de inversión extranjera.

El escaso desarrollo en México en cuanto a cobertura de servicios de telefonía e internet se debe en gran parte a la falta de competencia efectiva, lo que tiene como consecuencia un efecto negativo en el bienestar de la población, impactando directamente en la desigualdad social y económica, no sólo por la diferencia de ingreso y los altos costos de los servicios, sino que a eso se agrega las diferencias en el acceso y la escasa infraestructura para proveer servicios, mayoritariamente de red y banda ancha, al interior del país, y a lo largo de los casi 25 años de existencia de la Ley Federal de Competencia y la Ley Federal de Comunicaciones, hasta la fecha Telmex mantiene 80% de dominio en el mercado de las telecomunicaciones.

2.4 Compromisos, tratados y metas internacionales

La llegada de Enrique Peña Nieto se vio envuelta en diversas inestabilidades políticas, derivadas de la falta de confianza en la transparencia de las elecciones, así como la herencia que recibió de Felipe Calderón Hinojosa con la fallida estrategia de combate al narcotráfico. Debido a esto, Enrique Peña Nieto, optó por una estrategia para estabilizar el ambiente político, al formar alianzas entre las élites

³ *Ibidem* Capítulo 1. Artículo 2.

de los partidos políticos predominantes en ese entonces: PAN, PRI Y PRD. (Añove, 2018). El resultado fue el llamado “Pacto por México”, el cual delineó cinco grandes reformas estructurales: Reforma Laboral, Reforma Educativa, Reforma Fiscal, Energética, y la mencionada con anterioridad, la Reforma en Telecomunicaciones.

Si bien la estrategia sirvió para dar legitimidad al gobierno de Enrique Peña Nieto, “la intención primaria de las reformas estructurales, es la de fortalecer al Estado frente al mundo globalizado, además de reconocer el mayor número de derechos humanos posible, así como la protección y garantía más amplia de estos”. (Mancilla, 2017:177)

A su vez, se debe enfatizar que las reformas en los Estados, en la mayoría de los casos, responden a la influencia de presiones por parte de organismos internacionales, mediante la firma de pactos y tratados que ratifican la responsabilidad de los Estados frente a la solución de problemas que presentan las democracias.

México como miembro de la OCDE, ha firmado compromisos que cumplan con los estándares de democratización y competencia, y a partir del año 2000 dicho organismo ha emitido recomendaciones en la materia:

Los países miembros de la OCDE reconocen el creciente papel que ha tenido el sector de las telecomunicaciones como herramienta para la mejora de la productividad y el crecimiento económico, generando la posibilidad de que los gobiernos mejoren la prestación de los servicios públicos. México es el país con el menor PIB per cápita de la OCDE, adolece de una gran desigualdad en la distribución del ingreso y tiene una población rural

relativamente numerosa. Por ello, este país necesita del impulso socioeconómico generado por un mayor acceso a servicios de comunicaciones eficientes, en particular a la banda ancha de alta velocidad. La pérdida de bienestar atribuida a la disfuncionalidad del sector mexicano de las telecomunicaciones se estima en 129 200 millones de dólares* (2005-2009), es decir, 1.8% del PIB anual. (OCDE, 2012)

En comparación con el resto de los miembros de la OCDE, México hasta antes de la Reforma a la Ley de Telecomunicaciones, incumplía en lo tratado después del Informe de Telecomunicaciones en México en 2009 por la OCDE. Violando factores claves en las medidas de disolución de monopolios, como la competencia en distritos comerciales o ubicaciones geográficas remotas, aplicar descuentos sobre el precio minorista o regulación orientada a costos y la regulación de interconexión y acceso en los monopolios. Por lo que en el periodo 2009-2011 se señaló que México debería garantizar pocas barreras de entrada y mercados impugnables de telecomunicaciones, reducir las restricciones para la participación extranjera, abandonar concesiones individuales, garantizar que la regulación y los procesos relacionados sean transparentes, no discriminatorios y de aplicación efectiva, así como el desarrollo de marcos reguladores eficaces que estimulen la competencia y la regulación de precios.

Dichas recomendaciones de la OCDE desembocaron en la propuesta de Reforma a la Ley de Telecomunicaciones en el año 2013, como parte del paquete de Reformas Estructurales de Enrique Peña Nieto y por lo tanto en el Programa de

Conectividad y la Estrategia Digital Nacional, en el cual se desarrolló el Proyecto México Conectado que se evaluará y analizará en el siguiente capítulo.

A lo largo de este capítulo se analizó el contexto en el cual se han desenvuelto los derechos humanos a las tecnologías, el acceso a la información y la libertad de expresión en relación con las políticas adoptadas por el Estado mexicano en el transcurso del tiempo y en contexto con las políticas neoliberales desarrolladas a partir del panorama de globalización mundial. Se destacó la importancia del caso de la privatización de la empresa Teléfonos de México y su influencia actual en el sector de las telecomunicaciones, así como la trascendencia de ésta en el surgimiento de nuevos mercados y la necesidad de regulación de competencia. Por último, se describen los pactos y tratados que influyeron en la promulgación de la Reforma a la Ley de Telecomunicaciones y que dio como resultado la necesidad de nuevas políticas de telecomunicaciones y la concepción de nuevos tipos de derechos digitales.

Capítulo 3. Evaluación al Proyecto México Conectado basado en un enfoque de derechos

El Proyecto México Conectado fue la estrategia adoptada por el gobierno federal para combatir la brecha digital existente a lo largo del territorio mexicano. A continuación, se presenta el desarrollo de la columna vertebral de esta investigación: la evaluación del Proyecto México Conectado, por lo que, primeramente, se hace un breve esbozo histórico del desarrollo del programa. En segundo lugar, se presenta la metodología a seguir para la realización de la evaluación, la estructura del informe y los indicadores a utilizar. Finalmente, se muestran los resultados y conclusiones de la evaluación.

3. 1 México Conectado: Una contextualización

La llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia de México durante el periodo 2012-2018, trajo consigo una serie de cambios constitucionales plasmados en el paquete de las llamadas reformas estructurales.

El panorama de las denominadas reformas estructurales planteadas por el expresidente, supuso la integración de nuevas estrategias en diversos aspectos de la vida nacional, tales como el sector energético, educativo, fiscal y de telecomunicaciones, entre otros. Tales reformas, debido a su propósito de modificar profundamente la estructura económica nacional, proponen en el discurso oficial, el libre mercado, la competencia económica, el combate a los monopolios y la promoción de la inversión nacional y extranjera, de forma que se alinearan con el modelo económico neoliberal. (Cárdenas García: 2016).

Como parte de dichos cambios estructurales, y por parte de presiones externas provenientes de organizaciones internacionales como la OCDE⁴, el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁵ y la Organización de Estados Americanos (OEA), como afirma Carlos Aguilar Astorga⁶, se promulgó la Reforma a la Ley de Telecomunicaciones el 11 de junio de 2013.

La reforma a la Ley de Telecomunicaciones consistió en una modificación los artículos 6º, 7º, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resaltando que, por primera vez, el derecho de acceso a las tecnologías de la información y al internet como una garantía social básica, quedando expuesto de esta manera que:

Artículo 6º. [...] El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios. [sic]⁷(*Ob. Cit, 2014*)

⁴ Algunas de las modificaciones incluidas en la Reforma a la Ley de Telecomunicaciones fueron retomadas por las recomendaciones dadas por la OCDE en el Informe sobre Telecomunicaciones y Radiodifusión en México en 2012.

⁵ De acuerdo con el Informe Mundial de Tecnología de la Información 2013, hasta antes de la reforma, México ocupaba la posición 63 de un total de 144 según el Índice de Tecnologías de la Información.

⁶ Consultar Anexo entrevista al Dr. Carlos Aguilar Astorga, experto en Políticas Públicas.

A partir de la reforma al artículo 6° de la constitución remarca y garantiza el derecho de libre acceso a las Tecnologías de la Información, por lo que establece la línea de acción que deberá seguirse de acuerdo a la política de inclusión digital y la creación de un programa enfocado en la universalización del acceso al servicio de banda ancha. Puesto que de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) el acceso a servicios de telecomunicaciones específicamente el servicio de banda ancha, era limitado para gran parte de la población.

De acuerdo al Instituto Federal de Telecomunicaciones (2016) la reforma tuvo como objetivo “el permitir el acceso de la población a las tecnologías de la información y la comunicación, incluida la banda ancha, así como establecer condiciones de competencia y libre concurrencia en los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión”. Bajo esta premisa, a partir de junio de la promulgación de la reforma, el Gobierno Federal optó por diversas estrategias para llevar a cabo el cumplimiento de dichos propósitos asentados en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 en alineación con el Plan de Desarrollo 2012-2018. A través de la implementación de la Política de Digitalización Universal, se buscó lograr los objetivos específicos de desarrollo de infraestructura, accesibilidad, conectividad y de fomento a la inclusión digital. Por otro lado, la reforma además de adoptar políticas de inclusión digital, priorizó políticas de mercado que permitieran la inversión extranjera y el combate a los monopolios tradicionales en el ámbito de las telecomunicaciones con el fin de garantizar a los ciudadanos el acceso a servicios a precios accesibles. A partir de esta política, se establecieron los objetivos específicos de lograr que el menos el 70% de todos los hogares y el 85% de las pequeñas y medianas empresas del país tuvieran acceso a velocidades de

descarga de datos comparables con las velocidades de descarga promedio que registraban el resto de los países. (OCDE, 2017)

Las líneas de acción en materia de telecomunicaciones durante la gestión de Enrique Peña Nieto fueron divididas en tres ejes:

Política Regulatoria: A cargo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, autoridad de competencia en el sector, con el objetivo de llevar a cabo la regulación, supervisión y aprovechamiento y acceso a la infraestructura. Así como el otorgamiento y revocación de concesiones.

Programa de Conectividad Digital: Implementado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dedicado a la promoción del acceso y asequibilidad de banda ancha con base en la formulación de políticas y presupuesto destinados para el despliegue de infraestructura nacional y con estándares internacionales de calidad y disponibilidad.

Estrategia Digital Nacional (EDN): Se trató del proceso de transformación gubernamental, el cual buscaba la adopción de un gobierno moderno y cercano con la actualización de la infraestructura gubernamental para la prestación de servicios y trámites en las secretarías y dependencias, buscando incidir en la economía digital, educación digital de calidad, salud universal e innovación clínica durante el periodo 2016- 2018.

La EDN tenía como objetivo el cumplimiento de tres mandatos concretos:

1. “La Construcción de una robusta red troncal de telecomunicaciones
2. La instalación de una red compartida de servicios móviles al mayoreo y

3. La conexión a internet de los sitios públicos por el Proyecto México Conectado.” (SCyT, 2014:5)

En cuanto a la cobertura digital universal, se encuentra explícitamente especificada en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTyR) en su artículo 3° como el acceso general de la población a los servicios de conectividad bajo las condiciones de disponibilidad, asequibilidad y accesibilidad, como consecuencia, el Estado deberá contar con la capacidad de proveer este servicio en sitios públicos con el fin de integrar a la población que no cuente con los recursos para acceder a éste por sus propios medios.

Debido a esto, el Proyecto México Conectado (PMxC), derivado de la EDN, fue la acción del Gobierno Federal que intentó cumplir con el objetivo de la universalización del acceso al internet en sitios públicos, tras la ratificación de la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet (2011) de la Organización de los Estados Americanos. Como se menciona anteriormente, su misión general fue la de brindar acceso a internet en espacios públicos, coordinado por el Gobierno Federal en conjunto con la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CSIC), una subdependencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Fue dividido en 5 fases, mientras que la primera se trató de la instalación de Mesas Coordinadoras integradas por las autoridades estatales y federales de las entidades que participaron en el proyecto. Después de esta primera fase de organización, siguieron las fases de planeación, licitación, implementación y operación.

Se considera que se logró dotar a más de 100 mil espacios públicos del servicio de banda ancha, a través de la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales e inversionistas privados.

En el año 2015, el programa PMxC fue reconocido con el Premio de infraestructura de la información y la Comunicación de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (SCT, 2015), por sus acciones en pro de la reducción de la brecha digital y por ser considerado un programa pionero a nivel mundial para la universalización de cobertura digital. Sin embargo, la reducción anual de presupuesto significó una reducción y replanteamiento de los objetivos y metas del proyecto, por lo que al inicio del sexenio de Andrés Manuel López Obrador se decidió cancelar la continuación de éste. Asimismo, tras un año de gestión, aún no se define una propuesta de estrategia digital nacional para el periodo 2019-2024.

3.2 Metodología de la evaluación

El núcleo de esta investigación se trata de la realización de una evaluación *ex post* con un enfoque basado en derechos humanos (EBDH) al diseño del Proyecto México Conectado, por lo que, con base en la teoría de la evaluación, recopilación de datos, y construcción de un cuestionario de evaluación, se diseñará un método de evaluación corresponda a las características del proyecto con base en la metodología diseñada por la Red EnDerechos de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo.

Por otra parte, el análisis se complementará a través de las entrevistas realizadas al Dr. Carlos Aguilar Astorga, experto en políticas públicas con enfoque

en derechos humanos, y el Lic. José Galaviz, exdirector de la Estrategia Digital Nacional en el Estado de México.

Es importante destacar que el enfoque de derechos humanos se fundamenta bajo el principio de que, en primer lugar, el objetivo del desarrollo es el pleno cumplimiento efectivo de los derechos de las personas, y que el contenido de las normas internacionales establece los objetivos que deben lograrse. Dados estos principios, una evaluación basada en enfoque de derechos tiene como objetivo evaluar la pertinencia, eficacia y eficiencia de las políticas públicas para la realización de los derechos humanos, priorizando la integración de los sectores más vulnerados. De forma que, esta evaluación se centrará en el análisis del diseño y se enfocará en aspectos como la coherencia y correlación con los derechos humanos, la estructuración de los objetivos y la aplicabilidad de estos.

Las políticas de interés para este análisis tienen como objetivo el goce progresivo e integral del derecho universal al internet, el derecho de acceso a tecnologías de la información, y garantizar servicio público de banda ancha del Proyecto México Conectado.

En concreto, los objetivos específicos de esta evaluación son analizar la justificación de la existencia del programa y su atención a problemáticas identificadas, evaluar la articulación del proyecto con los instrumentos de planeación nacional, local y sectorial del desarrollo social y determinar la pertinencia del diseño de éste, así como responder a los cuestionamientos de las hipótesis generales de esta investigación: si el Proyecto México Conectado cumplió o no con su objetivo de universalidad bajo un enfoque de cumplimiento efectivo de los derechos

humanos, y si es que existe una marcada desigualdad en la provisión del servicio de internet público con respecto a la zona geográfica.

Para ello, la construcción del cuestionario de evaluación de diseño se realizará con base en cinco criterios propuestos por la Red EnDerechos (2011) perteneciente a la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECD), ya que, las herramientas y metodologías que han desarrollado para integrar y evaluar las políticas con base en un EBDH, han sido reconocidas por diferentes organizaciones e instituciones mundiales por la transversalidad de la metodología. Ésta permitirá evaluar la pertinencia del programa de acuerdo a las necesidades de la población, la alineación, coherencia y eficiencia del proyecto con respecto al reconocimiento de los derechos humanos. La estructura del cuestionario tiene como objetivo responder escalonadamente los siguientes criterios propios del Proyecto México Conectado:

1. Análisis del planteamiento: Análisis del planteamiento del problema que busca resolver el programa.
2. Análisis de las alternativas: Generar indicadores que permitan analizar el cumplimiento de los objetivos del programa. Análisis de la jerarquía de objetivos.
3. Análisis de estrategias, políticas en función de metas contempladas en tratados internacionales.
4. Vinculación con otros derechos, grado de cumplimiento de tratados internacionales, con la finalidad de analizar el grado de intervención de la

sociedad, el comportamiento económico-administrativo y el nivel de tensión entre el contexto político y las políticas implementadas.

Tabla 1: Características Evaluación con base en EBDH

| Categorías | Áreas de Indagación |
|-------------------|--------------------------------------|
| Pertinencia | Situación de los derechos humanos |
| Alineación | Igualdad y no discriminación |
| Coherencia | Participación y rendición de cuentas |
| Eficiencia | |

Fuente: Red EnDerechos (2011:23) ⁸

La segunda parte de tratará del análisis de la información para evaluar la implementación de políticas para el desarrollo de infraestructura, el control de precios y regulación de concesiones con el fin de promover la competencia, basado en el marco de cuatro ejes de derechos: derecho a la información, derecho a la libertad de expresión, derechos sociales y económicos y culturales y el derecho de acceso a las tecnologías de la información y el internet.

⁸ Disponible en <http://www.aacid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Evaluaci%C3%B3n/EvaluacionEBDH%20+%20NIPO+%20logo.pdf>

3.3 Evaluación expost al diseño del Proyecto México Conectado con base en un enfoque de derechos

Como parte de la evaluación a realizarse, a continuación, se expone una matriz de clasificación de las cuestiones a analizar del programa, todas ellas con base en lo plasmado en el Libro Blanco del Proyecto México Conectado de las SCyT⁹, los lineamientos del proyecto de acuerdo con el DOF (Última actualización 2018)¹⁰ y la Evaluación Específica de Consistencia y Orientación a Resultados con Módulo completo de Diseño del Programa Presupuestario E009.¹¹

La matriz tiene como objeto clasificar la información disponible del PmxC de forma que responda a 14 preguntas sobre el diseño y su desarrollo bajo la perspectiva del EBDH. Esta evaluación expost de diseño, permitirá dar respuesta a la primera hipótesis planteada para esta investigación, la cual afirma que el Proyecto México Conectado implementado durante el periodo 2014-2018, carece de un diseño basado en el enfoque de derechos humanos, lo que imposibilita cumplir el objetivo de universalización digital en México.

⁹ El Libro Blanco del Proyecto México Conectado es el instrumento proporcionado por la SCyT para la rendición de cuentas e información pública de datos abiertos de los resultados obtenidos por el programa. Disponible en http://www.sct.gob.mx/fileadmin/Transparencia/rendicion-de-cuentas/LB/15_LB.pdf

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5356772

¹¹ Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/422705/Informe_Final_E-009.pdf

3.3 Matriz de evaluación bajo una perspectiva de EBDH

| | Pregunta | Medio de Verificación | Consideración |
|-------------------------|--|---|---|
| DEFINICIÓN DEL PROBLEMA | 1. ¿El problema se define a partir del reconocimiento de que existe la violación a derecho humano? | “Población de seis años y más excluida en el acceso, uso y explotación de los servicios públicos de TIC”. | El planteamiento del problema no reconoce explícitamente la violación al derecho al acceso a las tecnologías de la información, sólo reconoce la exclusión de un sector de la población en el acceso al servicio. |
| | 2. ¿El problema se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida/ el problema no se asume como la falta de un producto o servicio? | Ídem | Se formula como la exclusión de población que puede ser revertida. No asume la carencia de un bien o servicio. |
| | 3. ¿El diseño el proyecto parte de una identificación sobre la situación de los derechos humanos en el contexto donde se va a desarrollar? | De acuerdo con el Apartado 7 “Diseño de la intervención”: “En relación con el Artículo 6. Que versa: “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet...”. Asimismo, es de destacar que, de acuerdo con el Décimo Cuarto Transitorio: “El Ejecutivo Federal tendrá a su cargo la política de inclusión digital universal”. | El diseño del proyecto cumple con la identificación a de partir del reconocimiento de un derecho e implementarse en sentido de garantizarlo. |
| | 4. ¿La intervención corresponde las prioridades de los grupos más vulnerables? | De acuerdo con el documento “Diagnóstico Programa México Conectado” establece a la orientación ‘potencial’ u objetivo como toda la población mexicana mayor de seis años. | El programa no parte de la satisfacción o resolución de un problema con base en la atención focalizada a grupos vulnerables o que históricamente han quedado rezagados frente al problema. |
| | 5. ¿Las políticas públicas sobre igualdad y no discriminación se han tenido en cuenta en el diseño? | De acuerdo con el Décimo Cuarto Transitorio de la CPEUM: “ <i>El Ejecutivo Federal tendrá a su cargo la política de inclusión digital universal</i> ”. | No se hace referencia a ninguna orientación hacia políticas de igualdad y no discriminación bajo el principio de universalidad. |

| | | |
|---|---|--|
| <p>6. ¿Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica causas, efectos y características del problema?</p> | <p>El programa cuenta con el documento 'Diagnóstico. Programa México Conectado' En la sección "4.4.2. <i>Árbol de problemas</i>", expone las causas principales del problema. Se identificaron cuatro: 1. Baja calidad en los servicios públicos de telecomunicaciones; 2. Cobertura reducida de redes públicas de telecomunicaciones; 3. Escasas habilidades en el uso de las tecnologías y 4. Rezago significativo en la posesión de equipo tecnológico por parte de la Población. Asimismo, se identificaron en el árbol de problemas cuatro efectos principales: 1. Analfabetismo digital, 2. Dificultad de acceder a servicios electrónicos de gobierno, 3. Menores niveles en competencias laborales, y 4. Baja apropiación del uso de las TIC.</p> | <p>Se cumple con el diagnóstico y problematización a solucionar. Se describen las causas, efectos y características del programa.</p> |
| <p>7. ¿Ubica el territorio de la población que presenta el problema, señala el plazo para revisión y actualización?</p> | <p>"Población de seis años o más excluida en el acceso" 6.4 Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo" especifica que la actualización se realizará de conformidad con los resultados de los censos de población y vivienda (decenales); o bien, de acuerdo con los resultados intercensales (de acuerdo con el periodo que determine el ente competente), ambos publicados por el Censo de Población y Vivienda o la Encuesta Intercensal, realizados por el INEGI. Adicionalmente, hace mención de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) para consulta de periodicidad anual.</p> | <p>No se especifica el territorio a cubrir pues se entiende que, al ser universal, abarcará todo el territorio de la república mexicana. Se contempla una revisión y actualización anual con base en los resultados de censos y encuestas.</p> |

| | | | |
|----------------------------|--|---|---|
| PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS | <p>8. ¿Los objetivos están redactados con base en el planteamiento del problema y el reconocimiento de los derechos humanos?</p> | <p>Conforme a lo plasmado en el apartado 2. Objetivo y Características del Proyecto México Conectado: “2.1 El objetivo del Proyecto es establecer las políticas, mecanismos y acciones necesarios para brindar acceso a la banda ancha en todos los sitios y espacios públicos del país, en el contexto de una red troncal y una red compartida de telecomunicaciones, a través de un esfuerzo coordinado por el Gobierno Federal, con la participación de los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión, los Poderes de los Estados de la Federación, los municipios, los órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos públicos autónomos, dependencias y entidades públicas de los tres órdenes de gobierno, instituciones académicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil y los demás entes que, por razones de interés general, determine la SCT</p> <p>2.3 El proyecto tendrá cobertura en toda la república mexicana y estará vigente hasta el momento en que el Comité del Fideicomiso lo determine.</p> <p>2.5 El proyecto desarrollará y establecerá los mecanismos para promover el despliegue y aprovechamiento de redes de telecomunicaciones tecnológicamente híbridas, neutrales y abiertas para brindar conectividad de banda ancha en los sitios...</p> <p>2.6 El proyecto promoverá el uso compartido de redes de telecomunicación a todo tipo de infraestructura y otros activos, con el objeto de aprovechar inversiones realizadas con anterioridad a la puesta en marcha del proyecto”.</p> | <p>Los objetivos se encuentran redactados en función del cumplimiento del proyecto de universalidad digital, sin embargo, no retoma lo propuesto por el árbol de problemas de baja calidad en los servicios, las escasas habilidades en el uso de las tecnologías el rezago en la posesión de equipo tecnológico por parte de la población. Por lo que técnicamente los objetivos van dirigidos exclusivamente a la atención del problema de cobertura.</p> |
|----------------------------|--|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| <p>9. ¿Se encuentran en alineación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018?</p> | <p>Retomando la Meta Nacional “Un México Próspero” que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Estrategia 4.5.1 “Impulsar el desarrollo e innovación tecnológico de las telecomunicaciones que amplíe la cobertura y accesibilidad para impulsar mejores servicios y promover la competencia, buscando la reducción de costos y la eficiencia de las telecomunicaciones.</p> <p>Línea de acción: “Crear un programa de banda ancha que establezca los sitios a conectar a las instituciones de salud y gobierno que así lo requieran en las zonas metropolitanas que cuentan con presencia del servicio de la Red Nacional de Impulso a la banda ancha”.</p> | <p>El programa se encuentra alineado a lo establecido en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y cumplen con el criterio de alineación de objetivos y metas a lograr.</p> |
| <p>10. ¿Los objetivos se encuentran en alineación con los objetivos planteados en la Estrategia Digital Nacional?</p> | <p>“La EDN plantea cinco habilitadores transversales para la realización de la política de inclusión digital universal.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conectividad. 2. Inclusión y Habilidades Digitales. 3. Interoperabilidad. 4. Marco Jurídico y 5. Datos Abiertos. <p>Acceso a internet de banda ancha en sitios públicos identificando el número de edificios a conectar cada año hasta alcanzar la cobertura universal”.</p> | <p>Los objetivos del PMxC funcionan con relación al habilitador de conectividad, por lo que cumplen con la alineación con la EDN.</p> |

| | | | |
|------------------------------------|--|---|--|
| ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS | 11. ¿Han participado los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades en el diseño del proyecto? | No existe información para verificar. | El diseño del programa no contempla la participación de la población objetivo (titular del derecho) en ninguna fase de diseño/rediseño. |
| | 12. ¿Se han incorporado propuestas de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades para el diseño del proyecto? | Índice de la investigación sobre México Conectado. Red en Defensa de los Derechos Digitales. ¹² Investigando al Programa México Conectado- Juan Ortez Freuler. | La Red en Defensa de los Derechos digitales ¹³ propuso una evaluación externa al proyecto para redefinir la orientación hacia los derechos de acceso a la información y conectividad, sin embargo, las autoridades del proyecto no retomaron la información otorgada por la organización. |
| | 13. ¿En el diseño de la intervención se ha tenido en cuenta la indivisibilidad de los derechos humanos? | “Con lo dispuesto por el artículo 6º, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que corresponde al Estado garantizar a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal, así como el artículo Décimo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, que dispone que el Ejecutivo Federal tendrá a su cargo la política de inclusión digital universal, así como elaborar las políticas de telecomunicaciones del Gobierno Federal y realizar las acciones tendientes a garantizar el acceso a internet de banda ancha en edificios e instalaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, haciendo lo propio las entidades federativas en el ámbito de su competencia”. | El diseño del programa reconoce su incidencia en el desarrollo de otros programas, sin embargo, no se contempla la indivisibilidad de los derechos humanos como premisa para el pleno cumplimiento de estos. No existe un documento que establezca las líneas de acción para hacer valer los derechos de acceso a las TIC's, acceso a la información, a la libertad de expresión, ni su correspondencia con el derecho humano a la educación de calidad. |

¹² Disponible en <http://bit.ly/IndiceReporteMexicoConectado>

¹³ Red en Defensa de los Derechos Digitales en México. Disponible en <https://r3d.mx/2016/11/17/ayudanos-a-evaluar-el-programa-mexico-conectado/>

| | | | |
|--|---|--|--|
| | 14. ¿Se ha tenido en cuenta en el diseño la relación de su desarrollo con otros derechos humanos? | En conformidad con los lineamientos del Proyecto México Conectado, en el apartado '10. Listado de programas federales relacionados con los sitios a conectar' se incorporará el Proyecto México Conectado a todos los inmuebles o espacios públicos en los que la conectividad resulte necesaria para la operación de los programas federales que cumplen con la función de garantizar los derechos a la educación y la salud. | El diseño del programa contempla la correlación del derecho a la conectividad y al internet con el cumplimiento de otros derechos humanos. |
|--|---|--|--|

Fuente: Elaboración propia con base en la documentación oficial del Proyecto México

Conectado.

Con base en esta esquematización, se plantea el análisis de cuatro rubros: definición del problema, planteamiento de objetivos, diagnóstico y el enfoque basado en derechos. A partir de esto podemos concluir que, principalmente, no se reconoce el problema como una violación a un derecho, sino como la exclusión de una población de un bien. Tampoco prioriza la atención de la población históricamente excluida del servicio, como las poblaciones rurales y/o la población que carece de los recursos para acceder a banda ancha por sus propios medios.

Cabe destacar que, como en todas las políticas públicas, las líneas de acción y la implementación dependen completamente de la identificación de la problemática, pues a partir de éste, se plantearán las alternativas y acciones a seguir. En el caso de la definición del problema del PMxC puede observarse que, al no ser planteado como una violación del derecho humano a la conectividad, las decisiones y acciones a realizar se basan en cumplir una función de mercado y no una función de Estado y democratización de las tecnologías.

Por otro lado, debe señalarse que el programa no hace alusión a ninguna política específica de inclusión y no discriminación, sin embargo, más que carecer de una política de este tipo, el principio mismo de universalidad integra a toda la población mayor de seis años, por lo que no parece necesario hacer otro tipo de especificación. Como afirma José Galaviz¹⁴, la implementación de la EDN buscaba una cuestión transversal: acercar los servicios del gobierno a las personas a través de la ventanilla única, alfabetización digital y el desarrollo de infraestructura en zonas y comunidades carentes a partir de la instalación de kioscos de información, con el fin digitalizar universalmente, sin embargo, en el transcurso de la implementación se fue adaptando a metas de menor alcance correspondientes a la capacidad de la estrategia. Debido a esto, la implementación de la EDN se concentró en la modernización gubernamental, a través del Programa de Gobierno Cercano y Moderno, lo que se tradujo en un recorte a las capacidades de universalización del PMxC.

Como parte del análisis de los objetivos del proyecto, se observa que, el objetivo principal del PMxC se enfocó en la cobertura de la conectividad, dejando de lado cuestiones como la calidad del servicio y las habilidades de la población para hacer uso de éste. En ese sentido, aun cuando la especificación del problema se plantea desde la perspectiva del cumplimiento al artículo 6° de la CPEUM, los objetivos no se alinean a esta visión, sino a su función de cobertura territorial en

¹⁴ Consultar Anexo entrevista al Lic. José Galaviz, Exdirector de la Estrategia Digital Nacional del Estado de México.

función a lo establecido en el PND 2013-2018 y la EDN a través del aprovechamiento de la infraestructura ya existente para el despliegue del programa.

Con respecto al último rubro, correspondientes al EBDH planteado en las preguntas 10 a 14, se puede concluir que el diseño del Proyecto México Conectado no contó con un enfoque basado en derechos, confirmando la primera hipótesis de este trabajo. Puesto que, aunque se reconoce la interrelación del proyecto en el cumplimiento de otros derechos, principalmente los derechos a la educación y a la salud, no cuenta con la participación de los potenciales beneficiados en ninguna fase del diseño, incluso se debe destacar que, no se reconoce a la población objetivo como titulares de derechos, sino como beneficiarios pasivos del programa. De tal forma que, de los catorce cuestionamientos, ocho de ellos resultaron negativos, por lo que, el resultado de la evaluación es que la política de digitalización universal asentada en el PMxC, careció de un enfoque de derechos, lo que impactó en su implementación y, por lo tanto, en los resultados del programa.

3.3.2 Resultados de la evaluación bajo una perspectiva de EBDH.

Tabla 3: Resultados de la Evaluación

| Pregunta | Evaluación | Pregunta | Evaluación |
|--|------------|---|------------|
| 1. ¿El problema se define a partir del reconocimiento de que existe la violación a derecho humano? | X | 8. ¿Los objetivos están redactados con base en el planteamiento del problema y el reconocimiento de los derechos humanos? | X |
| 2. ¿El problema se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida/ el problema no se asume como la falta de un producto o servicio? | ✓ | 9. ¿Se encuentran en alineación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018? | ✓ |
| 3. ¿El diseño el proyecto parte de una identificación sobre la situación de los derechos humanos en el contexto donde se va a desarrollar? | ✓ | 10. ¿Los objetivos se encuentran en alineación con los objetivos planteados en la Estrategia Digital Nacional? | ✓ |
| 4. ¿La intervención corresponde las prioridades de los grupos más vulnerables? | X | 11. ¿Han participado los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades en el diseño del proyecto? | X |
| 5. ¿Las políticas públicas sobre igualdad y no | X | | |

| | | | |
|--|----------|--|----------|
| discriminación se han tenido en cuenta en el diseño? | | 12. ¿Se han incorporado propuestas de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades para el diseño del proyecto? | X |
| 6. ¿Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica causas, efectos y características del problema? | ✓ | 13. ¿En el diseño de la intervención se ha tenido en cuenta la indivisibilidad de los derechos humanos? | X |
| 7. ¿Ubica el territorio de la población que presenta el problema, señala el plazo para revisión y actualización? | X | 14. ¿Se ha tenido en cuenta en el diseño la relación de su desarrollo con otros derechos humanos? | ✓ |

Fuente: Elaboración propia.

Tras esta primera fase de evaluación, se puede concluir que la ausencia de un enfoque basado en derechos humanos en el diseño del Proyecto México Conectado desde la concepción del problema, impactó en la implementación del programa, puesto que las líneas de acción no corresponden a la narrativa de los objetivos, además, se enfatiza la ausencia de un mecanismo que garantice la disminución de la brecha digital, así como la brecha de género con respecto a la utilización de las tecnologías de la información. De acuerdo con lo dicho por el Lic. José Galaviz, las estrategias digitales durante la gestión de Enrique Peña Nieto no fueron diseñadas con el objetivo de garantizar el cumplimiento de derechos humanos, sino que

además de las presiones externas mencionadas con anterioridad, formó parte de una agenda política, sin embargo, es innegable el impacto que generó en el cumplimiento de derechos y de beneficios para la población.

Otra explicación que se podría dar a la ausencia de este tipo de enfoque en las políticas públicas referentes a los servicios de telecomunicaciones, es como señala el Dr. Carlos Aguilar Astorga, que históricamente se ha tratado de políticas de mercado. Por lo que, para poder transitar hacia políticas públicas basadas en el enfoque de derechos es necesario identificar cuáles son las brechas de acceso a dichas políticas, y cómo es que en las prácticas informales se excluye o incluye a los diversos sectores de la población.

Como parte del análisis, se encontró que, dichas barreras de acceso se encuentran en la falta de infraestructura tecnológica en zonas remotas de difícil acceso, en los cuáles se necesita una mayor inversión para la instalación de los sitios de conectividad. Debido a esto, la segunda fase de esta evaluación se realizará a partir de un breve análisis de la implementación del programa a partir de los resultados obtenidos.

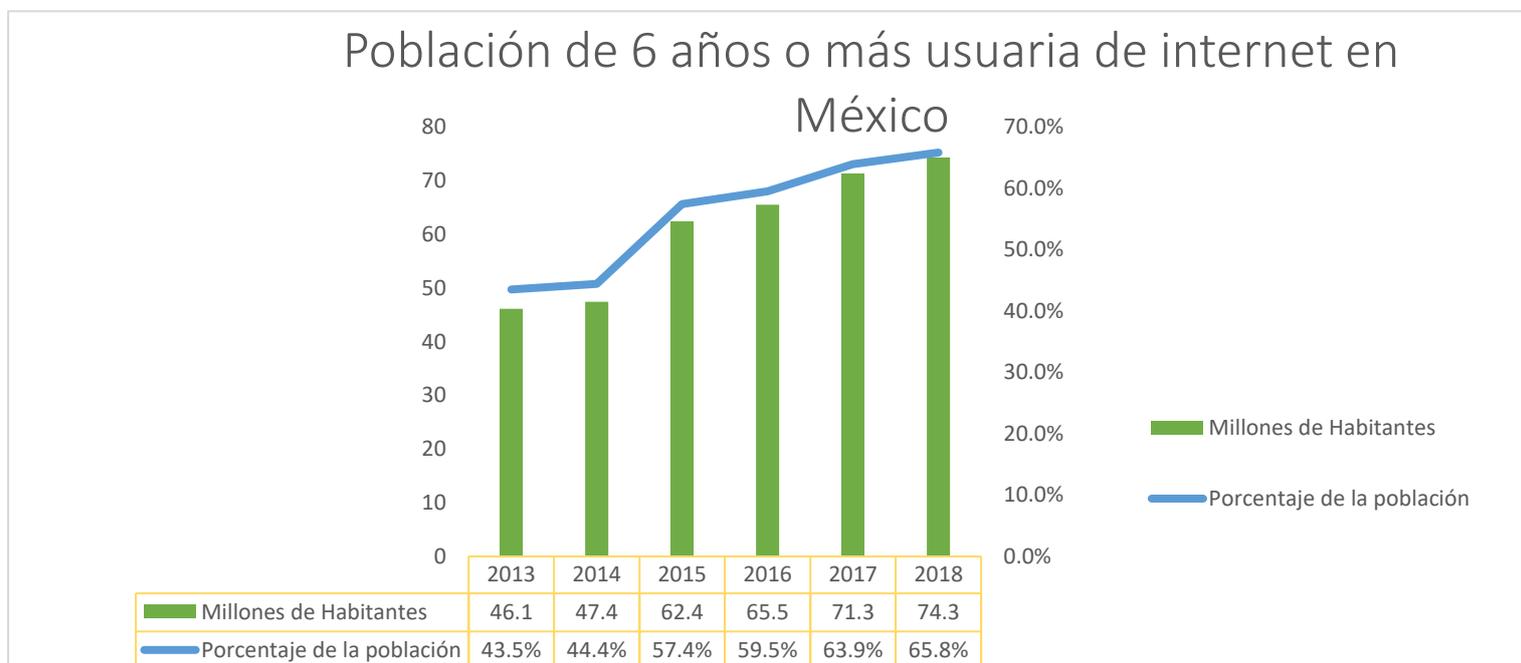
3.4 Breve análisis de los resultados del Proyecto México Conectado.

En el año 2011, la penetración de la banda ancha en México era del 40%, el acceso a internet en México era limitado debido a la inexistencia de una estrategia digital. Sin embargo, bajo el contexto globalizador, México se vio en la necesidad de poner en práctica una Estrategia Digital Nacional, con motivo de esto, como se menciona al inicio de este capítulo, se llevó a cabo la Reforma Constitucional a la Ley de Telecomunicaciones, la cual tenía el objetivo de modernizar el aparato

gubernamental, regular los monopolios de las empresas dedicadas a las telecomunicaciones, generar competencia y universalizar la cobertura de acceso a internet de banda ancha.

A partir del nacimiento del PMxC como la herramienta gubernamental para proveer de servicios gratuitos de internet en espacios públicos, México fue reconocido a nivel mundial como pionero en la estrategia de digitalización universal. Sin embargo, tras cinco años de implementación y la cancelación del proyecto bajo mandato de Andrés Manuel López Obrador, es necesario preguntarse si es que el programa cumplió con su objetivo de universalizar el servicio, o si en el transcurso de la implementación se logró reducir la brecha digital entre las entidades federativas.

Gráfico 1: Población de seis años o más usuaria de internet en México



Fuente: Elaboración propia con datos del Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (MODUTIH) 2014 y la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2017

De acuerdo con la ENDUTIH 2018¹⁵ a partir de la publicación de la reforma en telecomunicaciones en 2013, el porcentaje de usuarios de internet en México creció cerca de 20 puntos porcentuales pasando de ser 46 millones de habitantes de 6 años o más, a casi 75 millones, con un crecimiento de 30 millones en 5 años¹⁶. Aunque este crecimiento no refleja directamente los resultados del PMxC, sí refleja la tendencia de conectividad del país.

Hasta el año 2015, la meta del proyecto era proveer a 250 mil sitios públicos con conectividad a lo largo del país, sin embargo, tras el recorte presupuestal al Ramo 09 correspondiente al sector de telecomunicaciones y lo dispuesto en el Fideicomiso Público de Administración e Inversión, denominado “Fideicomiso 2058 e-México”, se tomó la decisión de ajustar la meta a 150 mil sitios públicos. La cifra final fue de 101, 322 sitios conectados, lo que, permite deducir que la segunda hipótesis de esta investigación es cierta pues el programa no logró su objetivo de digitalización universal en sitios públicos en el territorio mexicano.

¹⁵ Encuesta sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación en los Hogares. Disponible en

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/ENDUTIH_2018.pdf

¹⁶ Consultar Gráfico 1.

Tabla 4: Presupuesto ejercido por el PMxC

| Periodo | Monto Autorizado | Monto Ejercido | Número de sitios conectados |
|--------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| 2013 | \$3, 086, 187, 975.74 | \$693 383, 151.70 | 11, 139 |
| 2014 | \$2, 451, 336, 99.89 | \$922, 991, 310.69 | 32, 699 |
| 2015 | \$4, 4551, 909, 928.86 | \$1, 787, 396, 677.4 | 44, 944 |
| 2016 | \$712, 786, 978.92 | \$2, 127, 469, 177.49 | Sin adiciones |
| 2017 | \$1, 309, 827, 769.20 | \$1, 524, 363, 365.17 | 12, 490 |
| 2018 | \$602, 254, 859.40 | \$949, 475, 746. 13 | Sin adiciones |
| Total | \$12, 714, 304, 512.67 | \$8, 005, 077, 428. 67 | 101, 322 |

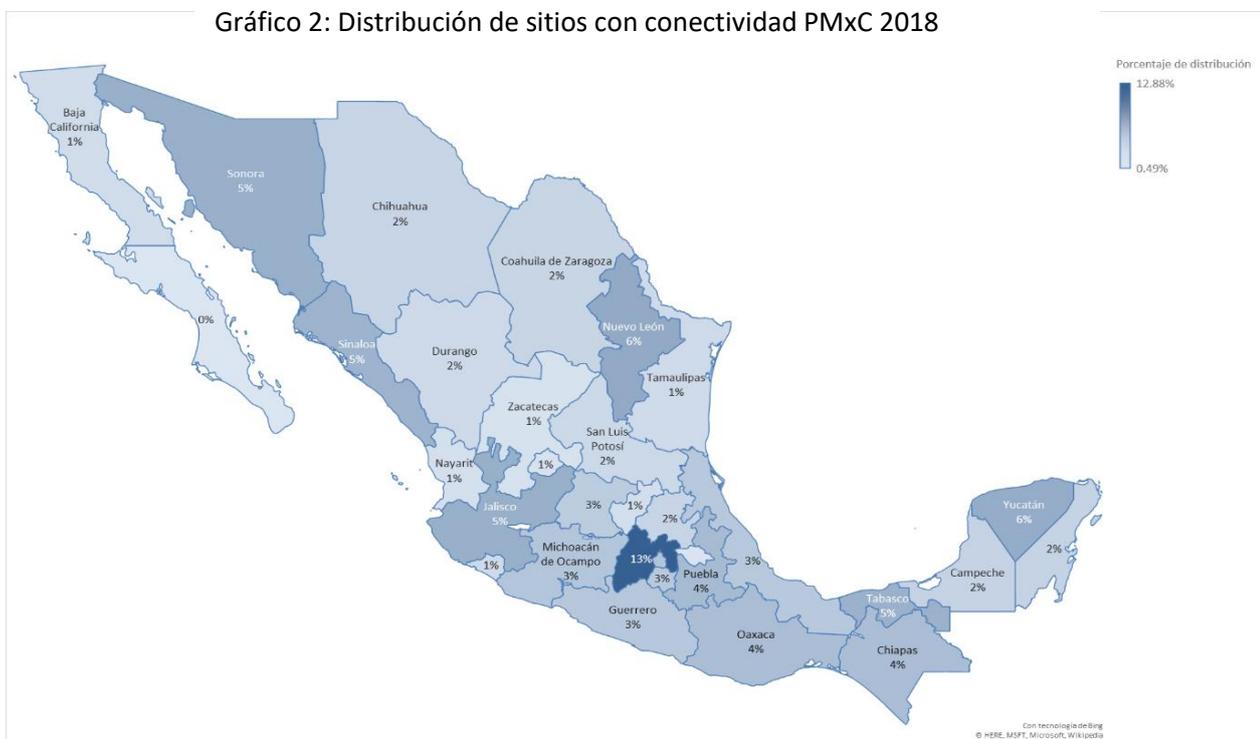
Fuente: Elaboración propia con datos de SCT (2018) *Ob. Cit.*

Se puede observar que, aun cuando el presupuesto ejercido fue constante durante todo el periodo del programa, a lo largo de la implementación, el proyecto se vio incapacitado para cumplir con las metas planteadas. Durante dos periodos (2016 y 2018) todos los recursos fueron aplicados a la manutención de los sitios ya establecidos, y estas restricciones presupuestales significaron la disminución de funciones para ejecutar el programa.

Conforme a lo dicho por José Galaviz, tanto la Estrategia Digital Nacional como el Proyecto México Conectado se vieron beneficiados por la institución de Satélites Mexicanos (SATMEX), pues gracias al aprovechamiento de la tecnología satelital, se pudo acceder a comunidades remotas y de difícil acceso. De acuerdo con el entrevistado, el desarrollo de nanosatélites, en conjunto con una estrategia digital, podría ser una de las alternativas para lograr el objetivo de universalizar el acceso a la banda ancha en México. Sin embargo, al hacer un análisis de los datos dispuestos para el periodo 2014-2018, se puede observar que la penetración del PMxC, aunque sí cubrió gran parte del territorio, no garantiza que se hayan cubierto las localidades que más necesitaban el programa, incluso, el nivel de desagregación de la información es muy limitado, lo que representa una limitante para el estudio y para poder determinar el éxito o fracaso del programa.

A pesar de ello, en relación con la información disponible, es posible observar que, a nivel federal, la entidad más beneficiada a partir de la implementación del PMxC fue el Estado de México, el cual representa el 13% del número de sitios públicos conectados a la red del programa. En segundo lugar, se encuentran Nuevo León y Yucatán con el 6% respectivamente, seguidos por Jalisco, Sonora y Sinaloa con el 5%. Las entidades menormente beneficiadas fueron Baja California Sur con el .49% y Aguascalientes con el .71% del total de sitios conectados.

Gráfico 2: Distribución de sitios con conectividad PMxC 2018



Fuente: Elaboración propia con base en SCT (2018) *Ob. Cit.*

De esta forma, el análisis de los datos no muestra una notoria diferenciación entre una entidad y otra, excepto por el Estado de México con 13% de la concentración del beneficio, sin embargo, al profundizar en dicho análisis y al hacer una relación en proporción entre el número de sitios conectados y el número de municipios de cada entidad, se observa una mayor diferenciación. Mientras que, en

estados como Baja California, Sinaloa, Campeche y la Ciudad de México la presencia de sitios públicos con conectividad del PMxC, es del 200% o más en proporción, en otros estados llega a ser en promedio del 80%. Destacan los casos de Sonora con el triple de sitios en proporción (317%) y Oaxaca, el cual está cubierto apenas al 7% en proporción.

Tabla 5: Datos desagregados

| Entidad | Número de sitios | Porcentaje a nivel federal | IDH 2016 | Posición que ocupa según IDH | Número de municipios | % SITIOS-MUNICIPIOS |
|---------------------|------------------|----------------------------|----------|------------------------------|----------------------|---------------------|
| Aguascalientes | 719 | 0.71% | 0.906 | 11 | 11 | 65 |
| Baja California | 1296 | 1.28% | 0.958 | 1 | 5 | 259 |
| Baja California Sur | 500 | 0.49% | 0.915 | 8 | 5 | 100 |
| Campeche | 2197 | 2% | 0.869 | 16 | 11 | 200 |
| Chiapas | 4157 | 4% | 0.815 | 32 | 118 | 35 |
| Chihuahua | 2020 | 2% | 0.858 | 26 | 67 | 30 |
| Ciudad de México | 3580 | 4% | 0.955 | 2 | 16 | 224 |
| Coahuila | 2073 | 2% | 0.912 | 9 | 38 | 55 |
| Colima | 1475 | 1% | 0.907 | 10 | 10 | 148 |
| Durango | 1536 | 2% | 0.849 | 22 | 39 | 39 |
| Estado de México | 13061 | 13% | 0.945 | 4 | 125 | 104 |
| Guanajuato | 2803 | 3% | 0.841 | 25 | 46 | 61 |
| Guerrero | 3244 | 3% | 0.819 | 31 | 81 | 40 |
| Hidalgo | 2043 | 2% | 0.837 | 26 | 84 | 24 |
| Jalisco | 5545 | 5% | 0.951 | 3 | 125 | 44 |
| Michoacán | 3474 | 3% | 0.823 | 29 | 113 | 31 |
| Morelos | 3118 | 3% | 0.868 | 17 | 33 | 94 |
| Nayarit | 976 | 1% | 0.852 | 21 | 20 | 49 |
| Nuevo León | 6035 | 6% | 0.931 | 5 | 51 | 118 |
| Oaxaca | 4220 | 4% | 0.927 | 30 | 570 | 7 |
| Puebla | 4497 | 4% | 0.927 | 6 | 217 | 21 |
| Querétaro | 1087 | 1% | 0.902 | 12 | 18 | 60 |
| Quintana Roo | 2200 | 2% | 0.899 | 13 | 10 | 220 |
| San Luis Potosí | 1688 | 2% | 0.845 | 14 | 58 | 29 |
| Sinaloa | 5157 | 5% | 0.878 | 15 | 18 | 287 |
| Sonora | 5546 | 5% | 0.918 | 7 | 72 | 77 |
| Tabasco | 5395 | 5% | 0.867 | 18 | 17 | 317 |
| Tamaulipas | 1439 | 1% | 0.866 | 14 | 43 | 33 |
| Tlaxcala | 510 | 1% | 0.845 | 23 | 60 | 9 |
| Veracruz | 3126 | 3% | 0.831 | 28 | 212 | 15 |
| Yucatán | 5820 | 6% | 0.861 | 19 | 106 | 55 |
| Zacatecas | 835 | 1% | 0.836 | 27 | 58 | 14 |
| Total | 101372 | 100% | 0.772 | | 2457 | 41 |

Fuente: Elaboración propia con base en SCT (2018) *Ob. Cit.* PNUD (2016) e INEGI (2017)¹⁷

¹⁷ Consultar Anexo 4. Metodología para la elaboración de la Tabla 5. Datos Desagregados.

Cabe resaltar que, en función a su posición de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁸ a nivel federal, los estados con el menor índice (Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas) también se encuentran entre las entidades con menor porcentaje de cobertura. De acuerdo con el informe realizado por el Grupo Cultural Horizontal (2018) La mayoría de los municipios donde se instalaron los centros de conectividad, eran zonas en las que previo a la creación del PMxC contaban con muy pocas viviendas con acceso a internet, y, por el contrario, los municipios que previo al programa contaban con alta conectividad, fueron receptores de muy pocos centros de conectividad provenientes del PMxC.

Sin embargo, esta afirmación no permite confirmar o rechazar si es que la tercera hipótesis de la investigación, sobre que las políticas públicas implementadas a través impactaron de forma desigual en diferentes entidades territoriales del país, concentrándose en las zonas metropolitanas, puesto que no existe un mapa exacto sobre la distribución de los sitios públicos con conectividad a nivel municipal y la información recopilada no es concluyente sobre la concentración del beneficio en las zonas metropolitanas, además de no poderse demostrar si se trató de una decisión explícita o definida a partir del aprovechamiento de infraestructura ya existente.

En conclusión, con base en el resultado de la evaluación realizada bajo un enfoque basado en derechos humanos, y el análisis de datos obtenidos tras la implementación del programa, se confirmaron dos de las hipótesis de este trabajo;

¹⁸ El Índice de Desarrollo Humano es un indicador del PNUD que determina el nivel de desarrollo de los países a través de la medición de tres variables: Esperanza de vida al nacer, nivel de escolaridad y PIB per cápita.

la primera tratándose sobre la ausencia de un enfoque de derechos en el diseño del Proyecto México Conectado, la segunda sobre el éxito no obtenido en la política de universalización digital contemplada en el programa. Sin embargo, la tercera hipótesis sobre el impacto del programa en las distintas entidades del país, a pesar de no ser resuelta, debido a la falta de evidencia de la provisión de servicio a nivel metropolitano y rural, abre paso a nuevas cuestiones:

1. ¿Se instalaron los centros de conectividad en los sitios públicos donde eran más necesarios?
2. ¿El Proyecto México Conectado, desde su diseño e implementación combatió la brecha digital en las distintas entidades del país?
3. ¿Se debió dar continuidad al programa al inicio de la nueva gestión presidencial?

La proyección de estas interrogantes da paso a la profundización en el tema y abre paso a nuevas directrices para el estudio de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información en México.

Capítulo 4. Conclusiones

En el transcurso de la realización de esta investigación se han retomado distintos elementos que permiten analizar la relación existente entre los derechos humanos y las telecomunicaciones a través de una evaluación bajo un enfoque de derechos humanos al programa “Proyecto México Conectado” implementado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal durante la gestión de Enrique Peña Nieto en el periodo 2014-2018.

A lo largo de este trabajo se identificó la importancia de adoptar un enfoque de derechos humanos en la elaboración de políticas públicas, así como la importancia del reconocimiento de los ciudadanos como titulares de derechos. Partir de estas premisas, conduce a enfatizar el análisis de los derechos referentes al uso y aprovechamiento de las telecomunicaciones y específicamente de las tecnologías de la información, entre las cuales se encuentran el derecho de acceso a la información, el derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación e internet, consagrados en la Carta Magna.

El reconocimiento de indivisibilidad de estos derechos, así como su impacto en la realización de otros derechos humanos, como el de acceso a educación de calidad, han formado parte del motor de cambio para la transición hacia la sociedad de la información en la cual el mundo entero se ha desenvuelto a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, las diferencias de implementación entre un lugar y otro han fomentado la aparición de nuevos tipos de desigualdades, en el caso del ámbito tecnológico, se ha amplificado la brecha digital, lo que implica la obligación

del Estado en función de erradicarla a través de acciones que incidan en su disminución progresiva. Por ello, el Estado debe transitar de un modelo de Nueva Gestión Pública con elementos corporativistas a un paradigma de enfoque de derechos, con el propósito de hacer cumplir el acceso a tecnologías de la información e internet para toda la población.

Los cambios sustanciales y la contemplación de los derechos de los titulares, aunados a la implementación de políticas competencia efectiva planteados en la reforma a la ley, sientan las bases para garantizar el acceso de la población a las TIC's, sin embargo, como se analizó en esta investigación, históricamente las telecomunicaciones se han encontrado inmersas entre los vacíos legales y la brecha de implementación de políticas efectivas que garanticen el cumplimiento de la ley.

En este sentido, esta investigación también ha planteado la influencia del proceso de globalización instaurado desde hace algunas décadas, lo que ha provocado un cambio no sólo en el estilo de vida de las personas, sino también en sus necesidades de consumo y de desarrollo personal, y se sostiene la premisa de que, el internet es un bien intangible básico para el desarrollo integral, por lo que la diferenciación en el acceso entre unas y otras personas supone menores posibilidades de movilidad social frente un sistema que establece la necesidad de habilidades digitales incluso para integrarse a la fuerza laboral. Como consecuencia, es responsabilidad de los Estados, y en particular en el caso del Estado mexicano al contemplar este derecho a nivel constitucional, proveer del servicio a toda la población que no cuente con los recursos para acceder por sus propios medios, a través de la instalación de éste en sitios públicos.

Conforme a esto, el planteamiento de los derechos a la información y a la libertad de expresión, aun cuando se encuentran consagrados en la constitución desde hace más de siglo y medio, también se han visto influidos por los procesos industriales y la rápida evolución de las formas de comunicación, forzando su adaptación a las necesidades de los nuevos contextos. La ausencia de leyes que consideraran estas circunstancias, ocasionó que por años se ignorara el tema y se abandonara la inversión a la infraestructura y el desarrollo de tecnología, y, debido a ello, México constantemente se enfrenta a la aparición de monopolios en la industria de la información y de las telecomunicaciones.

Es importante resaltar que, aun cuando se considera que la Reforma a la Ley de Telecomunicaciones fue impulsada debido a los compromisos y tratados internacionales con los que México pretendía cumplir, es interesante que dentro de la Agenda 2030 propuesta por la ONU para el Desarrollo Sostenible, no se hace referencia a la inclusión de ninguna política de conectividad que garantice el acceso a las tecnologías de información por parte de toda la población. Lo que permite señalar que dichos tratados y compromisos responden a una agenda política en función de cumplir con estrategias de mercado y no de garantía de derechos.

De la misma forma, al realizar el análisis al diseño del Proyecto México Conectado, se puede observar que no corresponde al diseño bajo un enfoque de derechos, lo que además de comprobar la primera hipótesis planteada, permite concluir que, cuando las decisiones atienden a agendas políticas, solamente establecen objetivos a cumplir medibles con base en cifras de cobertura, sin realizar

un análisis profundo que permita priorizar la atención a los lugares que más necesitan el servicio.

La evaluación expost al diseño del PMxC con enfoque basado en derechos humanos arroja como resultado no sólo la omisión del gobierno en su responsabilidad del cumplimiento de derechos, sino también el impacto que tiene en la implementación del mismo, pues, como se menciona anteriormente, parece que todas las acciones realizadas fueron en función de la instalación de los sitios, sin alguna campaña o taller de enseñanza para la inclusión digital de la población objetiva, además de que, al no contar con información disponible sobre los usuarios, es difícil analizar a nivel desagregado quiénes fueron los beneficiarios finales del servicio.

En respuesta al planteamiento de la segunda hipótesis que afirma que el Proyecto México Conectado no cumplió con el objetivo de digitalización universal, sin embargo, en poco tiempo se dieron grandes pasos para lograrlo, lo que permite proponer que, como afirma el Lic. José Galaviz el cese definitivo no fue la mejor opción, pues de haberse seguido con la estrategia y al incorporar elementos como el enfoque de derechos en el rediseño del programa, según la tendencia del crecimiento obtenido, en cuestión de tiempo se habría logrado la meta de universalizar el servicio de internet con márgenes mínimos de falta de cobertura.

A modo de conclusión, aunque los datos que permitirían dar respuesta a la tercera hipótesis de investigación son escasos o ausentes, esta falta de información también puede considerarse como una respuesta, pues es evidente que se necesita

de datos desagregados que permitan hacer evaluaciones más detalladas para determinar el éxito o fracaso de un programa.

En general, se puede concluir que, aunque el programa se vio limitado en la capacidad de cumplir con la meta inicial planteada de 250 000 sitios públicos conectados a la red de México Conectado, y, más tarde en la meta acotada de 150 mil sitios conectados, debido a las restricciones presupuestarias, el ritmo de crecimiento correspondía a lo proyectado por el diseño del programa. Por lo que, como resultado de esta investigación se considera que se debió continuar con el proyecto con base en la reformulación de éste, desde la fase de diseño y la recomendación específica de incluir un enfoque basado en derechos humanos y redireccionar la política en el sentido de garantizar los derechos de la población.

Anexos

Anexo 1. Acrónimos y siglas

AECD: Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

COFETEL: Comisión Federal de Telecomunicaciones

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CSIC: Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento

EBDH: Enfoque Basado en Derechos Humanos

EDN: Estrategia Digital Nacional

FMI: Fondo Monetario Internacional

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información

IFT: Instituto Federal de Telecomunicaciones

INAI: Instituto Nacional de Acceso a la Información

LFT: Ley Federal de Telecomunicaciones

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OEA: Organización de Estados Americanos

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PMxC: Proyecto México Conectado

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SATMEX: Satélites Mexicanos

SCyT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Anexo 2. Protocolo de investigación

Tema: Evaluación con base en EBDH al Proyecto México Conectado.

Definición del problema: Actualmente, en México existen 74.3 millones de usuarios de Internet, que representan el 65.8 por ciento de la población de seis años o más, pero tan solo el 40% de la población rural cuenta con acceso al servicio.¹⁹

En el 2013, durante la administración de Enrique Peña Nieto, se llevó a cabo la Reforma a la Ley de Telecomunicaciones en México, con la premisa de impulsar la competencia, reducir costos y mejorar las redes de comunicación del país. Dicha reforma consistió en la modificación del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual enmarca las líneas de acción, planes y programas necesarios para garantizar el derecho al libre acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, por sus siglas, TIC's.

Las estrategias resultado de la reforma se pueden dividir en tres grandes componentes: la política regulatoria y de otorgamiento de concesiones por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Estrategia Digital Nacional con el fin de modernizar y digitalizar el aparato gubernamental, y, por último, el Programa de Conectividad Digital a cargo de la Secretaria de Comunicaciones y Transporte.

La Estrategia Digital Nacional se trató de la conglomeración de políticas y proyectos dedicados a la promoción de acceso a banda ancha y el despliegue de infraestructura con cobertura universal que cumpliera con los estándares internacionales de calidad. Como parte de esos proyectos, el más destacado es el

¹⁹ ENDUTIH 2018, INEGI /www.inegi.org.mx/programas/dutih/2018/ Consultado 7 mayo de 2019.

Proyecto México Conectado, el cual se caracterizó por el reconocimiento del libre acceso al servicio de internet gratuito en espacios públicos con el objetivo de integrar a todos los sectores de la sociedad a lo largo del país a las sociedades de la información y de digitalización universal.

Sin embargo, las políticas mencionadas, a pesar de encontrarse plasmadas en la ley, en los distintos planes y proyectos sectoriales de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, no han logrado efectuarse en su totalidad en las distintas regiones del país, pues parten de parámetros homogéneos destinados a lugares heterogéneos, sin tomar en cuenta el contexto socioeconómico y cultural, así como la brecha tecnológica que existe entre la mayoría de las entidades federales. Ignorar dichas diferencias ha resultado en una distribución irregular de los beneficios a lo largo del país, traducido en la concentración de servicios en las zonas metropolitanas y la exclusión sistemática de las zonas rurales, lo que acentúa la desigualdad ya existente entre las entidades del país y adiciona nuevos tipos.²⁰

Este proyecto se enfoca en las políticas públicas implementadas para brindar acceso internet en el proyecto México Conectado a partir de la reforma a la Ley de Telecomunicaciones y pretende contestar a las preguntas: ¿De qué forma fue implementado el proyecto México Conectado? ¿Quién y de qué manera se ha visto beneficiado a partir de la implementación del proyecto? ¿Cuáles son los puntos de discrepancia que impiden que el programa se implemente con la misma eficiencia en los diferentes puntos del territorio? Además de cuestionarse cuáles serían las

²⁰ Alva de la Selva, Alma Rosa Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LX, núm. 223, enero-abril de 2015, pp. 265-286

nuevas directrices de desarrollo de este tipo políticas y qué elementos tendrían que modificarse en la reformulación o desaparición de éstas.

Objetivos:

Objetivo general: Evaluar las políticas públicas en materia de internet del Proyecto México Conectado desde su diseño con base en un enfoque de derechos durante el periodo 2014-2018.

Objetivos Específicos:

1. Analizar los beneficios obtenidos por la población de cada entidad del país a través del proyecto.
2. Analizar el acceso a internet en espacios públicos antes y después de la reforma a la ley con base en los datos obtenidos en censos y estadísticas a nivel nacional.

Hipótesis:

Hipótesis general:

El Proyecto México Conectado implementado durante el periodo 2014-2018, carece de un diseño basado en el enfoque de derechos humanos, lo que imposibilita cumplir el objetivo de universalización digital en México.

Hipótesis secundarias:

1. El Proyecto México Conectado no logró cumplir el objetivo de cobertura universal del servicio de banda ancha en sitios públicos.

2. Las políticas públicas implementadas a partir del proyecto México Conectado, durante el periodo 2014-2018, impactaron de forma desigual en diferentes entidades territoriales del país, concentrándose en las zonas metropolitanas.

Recursos:

- Fuentes Hemerográficas.
- Fuentes electrónicas.
- Entrevistas a especialistas en materia de telecomunicaciones, comunicación y políticas públicas con la finalidad de enriquecer la investigación con fuentes de primera mano y profundizar en el análisis de la información obtenida por medio de otras fuentes, así como determinar la factibilidad del tema de investigación.

Propuesta:

Introducción

Capítulo 1. Derechos, tecnologías y políticas:

1.1 Internet: Un enfoque de derechos.

1.2 Sociedades de la información.

1.3 Las políticas y las telecomunicaciones.

1.4 Internet y la desigualdad de acceso en México.

Capítulo 2. Marco Histórico.

2.1 Auge y desarrollo del internet en México.

2.2 Telmex: La privatización.

2.3 Compromisos, tratados y metas internacionales.

Capítulo 3. Desarrollo.

Evaluación y análisis de políticas públicas implementadas a partir del Proyecto México Conectado.

Conclusiones.

Metodología.

A partir de la documentación hemerográfica y electrónica se aborda la problemática de la promoción y servicio de internet en espacios públicos en la república mexicana. Con base en la recolección de datos, censos y estadísticas, se buscará responder a las cuestiones planteadas en las hipótesis específicas. Como segunda aproximación, se hará una evaluación de políticas públicas basada en la construcción de un marco base de indicadores para medir y evaluar la implementación del programa. Se hará uso de la técnica de entrevista a profundidad para detallar en el tema con la opinión de los expertos Javier Esteinou y el responsable acreditado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con la finalidad de elaborar y precisar conclusiones, así como comprobar o refutar las hipótesis del proyecto.

Cronograma de Trabajo:

Septiembre

- Redacción de avances de tercer capítulo.
- Corrección de tercer capítulo.

Octubre 2019

- Entrega definitiva tercer capítulo.
- Redacción de conclusiones.

Noviembre 2019.

- Entrega definitiva capítulo de conclusiones.
- Redacción de introducción.
- Entrega final.**

Anexo 3. Entrevista con el Dr. Carlos Aguilar Astorga

Entrevista Semiestructurada

El propósito de esta entrevista es conocer la opinión del Dr. Carlos Aguilar Astorga experto en materia de políticas públicas, evaluación y enfoque de derechos. Aguilar Astorga es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana.

Actualmente es docente de la licenciatura en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

Las preguntas realizadas fueron orientadas específicamente al cumplimiento de los derechos humanos al acceso a la información, libertad de expresión y acceso a internet en las políticas implementadas por el gobierno federal.

Preguntas:

1. ¿Tiene algún conocimiento sobre las políticas públicas implementadas a partir de la reforma a la Ley de Telecomunicaciones, específicamente el Proyecto México Conectado?

R: No, sin embargo, cuento con un estudio sobre intercambio político en telecomunicaciones y derechos humanos.

2. De ser así, ¿considera que este tipo de proyectos son diseñados e implementados bajo un enfoque de derechos?

R: No, me parece que evidentemente las telecomunicaciones reflejan un conflicto de intereses y la pugna por el poder y el control de las finanzas, sobre todo en cuestiones como las del servicio de televisión de paga, más bien, yo creo que algunas instancias han buscado en el enfoque de derechos un ancla, o una luz a final del túnel que les pueda orientar justamente para que estos servicios se puedan

dar en un marco de derechos. Sin embargo, en el planteamiento de las empresas se trata del vil y vulgar libre mercado.

3. El artículo 6° de la CPEUM contempla los derechos al acceso a la información, la libertad de expresión y al acceso internet como principios básicos para la democratización del país, ¿cuáles son los costos que implican la garantía efectiva de estos derechos?

R: *Primero, esto implica un conflicto, ya que debemos diferenciar que, gobierno no es lo mismo que Estado, ¿no? Entonces, yo soy de los que defiende la idea de que en México no hay Estado como tal, sino gobierno, y a nivel estatal tenemos una estructura patrimonialista tipo weberiano pero no es Estado. Por lo tanto, al no ser Estado, no regula. Justamente es ahí donde me parece que entra con mucha fortaleza el enfoque de derechos porque con toda esta normativa internacional se puede iniciar a fomentar la garantía de sí, la libre competencia y el libre mercado, pero con ciertos parámetros no únicamente legales, sino también políticos. Yo no estoy seguro de que el gobierno mexicano tenga la capacidad de regular estos monstruos. Yo soy de la idea de que no, sino más bien son mecanismos internacionales los que permiten que se asienten como derechos en México.*

Entonces, ¿a qué tendría que apelar el gobierno? Pues justamente a la regulación; ahora el problema es ¿con qué aparato estatal? y, en segundo lugar, fomentar el fortalecimiento de los organismos reguladores ya existentes.

4. ¿Cuál es el proceso operativo, técnico y político necesario para plasmar las reformas a la ley en políticas?

R: *Hay dos niveles de análisis, primero, porque en México muchas cosas han sucedido por presiones internacionales, que justo no son los gobiernos nacionales*

los que han facilitado la resolución de problemas, sino que por el contrario, no han podido frenar el ímpetu y la fuerza de la reacción internacional y que han tenido que ceder a dichos paradigmas, sin embargo en la práctica cotidiana esto no se termina de asentar, o sea, existen los organismos reguladores encargados, por ejemplo el de transparencia, que puede estar excelentemente diseñado, sin embargo, en la práctica, no termina de funcionar. Toda esta exigencia externa e internacional que no permite transversalizar a nivel municipal y estatal, pues como decía Kant, toda ley se asienta en una costumbre. Por eso, ¿en qué momento fallan las leyes? En el momento que no derivan de una costumbre. Rousseauianamente hablando, una ley no funciona porque no se hace un acuerdo, o un pacto social que pacta que todos respetemos esa ley. Por eso, aunque tengamos este pacto normativo, mientras no se asiente en la costumbre, no va a prosperar. Se trata de dos cuestiones de filosofía política que están determinando estos asuntos, y que me parecen muy trascendentes porque, aunque México va avanzando en cuestiones digitales no ha sido por voluntad propia y no por la exigencia de la ciudadanía, sino por la propia exigencia de los mercados y de los magnates internacionales y eso es gravísimo. En lugar de enfocarse en las presiones externas, la política pública debería centrarse en la resolución del problema público que implica. Por eso debemos recordar que el problema público no debe verse como la falta de un servicio, sino como la violación de un derecho. A lo que puede ayudar el enfoque de derechos es primeramente reformular el problema público. Lo que quiero decir es que, si se está pugnando por servicios, lo que podemos analizar en términos de política son las peleas de poder por otorgar el servicio, pero en ningún momento se está analizando el derecho. Por ello, primero, hay que bajar de la reformulación del

problema público y plantearlo como un problema de violación sistemática a un derecho. El problema es que, en estos casos, aún no existe tanta normativa internacional.

5. ¿Cuáles serían las consecuencias de ignorar los diversos contextos al momento de llevar a cabo la implementación de un proyecto?

R: Una de las variables que podría contemplar tu estudio es las barreras de acceso, por ejemplo, en el programa piloto para incorporar a la seguridad social a las trabajadoras domésticas, parecía estar muy bien pensado, bajo un enfoque de género, con el presupuesto suficiente, sin embargo, al igual que como planteas en tu tema, se propone dar un servicio de internet en plazas públicas, pero para personas que no tienen computadora o teléfonos inteligentes. Como vivimos en un entorno de gobierno federal, de universitarios, creemos que todo mundo tiene esto que para nosotros es cuasi normal o cuasi básico. En el caso de las trabajadoras domésticas, en la mayoría de los casos, no tienen siquiera acceso a correos electrónicos, tampoco tienen solventado el hecho de contar con los documentos tan básicos como el INE o el acta de nacimiento. Lo que quiero decir es, que los medios de acceso te van generando brechas de acceso al propio programa. Entonces, la pregunta que se debería generar es ¿cuáles son las brechas de acceso a ese programa para hablar de una evaluación con enfoque de derechos que se pueda observar desde la implementación, preguntarse a quiénes se incluye y a quiénes no. Esto en términos generales te plantea que implementadores informales tengan un acceso ilegal a los problemas, o sea, que siempre existe alguien que promete incluirte en el programa, arreglarte los papeles a costa de una ganancia ilícita. Debemos preguntarnos cómo funciona eso en el caso de las telecomunicaciones,

cómo funciona esa informalidad para acceder al servicio. Eso me parece que, si un programa con enfoque de derechos no lo está viendo, entonces no hay un derecho garantizado. Yo pondría ahí una variable de las barreras de acceso.

6. ¿Cuáles son los costos de la brecha entre diseño e implementación de las políticas que ignoran el enfoque de derechos humanos?

R: Que requieres de un árbitro que no solamente garantice servicios de calidad a los usuarios, sino que también te garantice reglas claras en la competencia. Yo creo que un Estado que renuncia a sus facultades para trasladar todo al libre mercado en un escenario como el mexicano es un darwinismo social, incluso para los propios competidores. Por eso, por ejemplo, AT&T no entra, justo porque entre Azcárraga y Salinas Pliego lo botan; es tanto el poder oligopólico que ni siquiera las transnacionales entran. Yo creo que el mayor costo es en el impulso fallido de la regulación estatal.

7. ¿Existen las condiciones necesarias para llevar a cabo una política de cobertura universal en México?

R: Me parece que es apenas se está abordando la punta de un iceberg gigantesco en el que se encuentra la pugna por el capital y en el que se especulan ganancias y que con dos chasquidos pueden generar inflación en el país. Si tú tocas con el pétalo de una crítica a los Salinas Pliego, a los Carlos Slim, a los Azcárraga, te generan problemas a nivel de bolsa mexicana muy graves. Y es justo porque lo económico en este momento tiene agarrado muy fuerte a lo político, por eso si se busca hacer algo en esta cuestión, tendría que ser a muy largo plazo, porque no podría hacerlo de tajo. Además, pondría en duda el concepto de universalización en la transversalidad de estas políticas, me parece que como siempre, se trata de una

focalización disfrazada de acceso universal. Por eso, me parece que aún falta un largo camino por recorrer y por descubrir otras limitantes que no se hayan planteado, pues siempre habrá brechas que dividan a los que sí pueden y a los que no pueden acceder a condiciones de garantía de derechos.

Anexo 4. Entrevista con el Lic. José Galaviz

Entrevista Semiestructurada

La siguiente entrevista semiestructurada tiene como propósito conocer la opinión del Licenciado José Galaviz, exdirector de la EDN en el Estado de México, durante el periodo 2015-2018.

José Galaviz es licenciado en Economía por la UNAM y actualmente dirige la empresa IDEA, consultora de temas de comunicación política y comunicación digital. Las preguntas realizadas fueron en función de conocer los beneficios y resistencias propios de la Reforma a la Ley de Telecomunicaciones aprobada en el año 2013 y el surgimiento del Proyecto México Conectado a raíz de la reforma.

Preguntas:

1. ¿Considera que existieron las razones informales que motivaron la Reforma a la Ley de Telecomunicaciones?

R: Desde mi punto de referencia, que es la Estrategia Digital Nacional, aunque sé que la Reforma de Telecomunicaciones abarcó muchísimo más, me parece que era un seguimiento a lo que era el proyecto personal de algunos funcionarios con intereses de impulso y posicionamiento político y que encontraron en las telecomunicaciones una plataforma para desarrollar esas campañas durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

2. En ese sentido, ¿cuál era el objetivo formal de la Estrategia Digital Nacional?

R: Formalmente, la digitalización del país, entre otras cosas como el acceso a internet y el impulso a cursos gratuitos de capacitación y de impulso a la culminación de estudios para estudios. De pronto trascendió más allá del internet como una simple herramienta para comunicarse a una cuestión transversal, ya que, lo que se

buscaba era acercar los servicios del gobierno a las personas. Por ejemplo, a través del servicio de ventanilla única, capacitar a través de estos cursos, la alfabetización digital, además de que, también se incluía el desarrollo de infraestructura en algunas comunidades que no contaban con ella, aunque no cubría todas.

3. ¿Sabe si existió un mapeo o identificación de las zonas que más necesitaban el desarrollo de esta infraestructura?

R: Lo único que sí sé, es que existió un estudio sociodemográfico para analizar cuáles eran las comunidades en las que, por ejemplo, si se trataba de una cabecera municipal, no se daba a todas las comunidades alrededor, sino únicamente en aquella que se facilitaba la llegada en un lapso no mayor a 30-40 minutos y en esa comunidad se desarrollaban kioscos de información y en los kioscos se contaba con el servicio de internet, así como el de ventanilla única, lo cual facilitaba a los habitantes de esa comunidad y de otras comunidades aledañas el acceso a este tipo de servicios. Además, existía un proyecto al que se le busca dar seguimiento durante esta gestión, en el cual se desarrollaron los nanosatélites, correspondientes al centro aeroespacial de Atlacomulco que buscaba que en un corto a mediano plazo México pueda ser autosuficiente en función de telecomunicaciones en cuestión satelital y la otra es que, por ejemplo, para dotar en este caso a toda Oaxaca de red de internet, se necesitan entre 500 y 700 nanosatélites , entonces con eso, dependes de la infraestructura que tú mismo desarrolles, con la tecnología que tú mismo desarrolles y, eso garantiza la conectividad en todo el país.

4. ¿Considera que, a grandes rasgos, se cumplió con el objetivo de digitalización universal durante el mandato de Enrique Peña Nieto?

R: No, insisto, porque los alcances eran muchísimos y el tiempo era muy poco. Lograr eso en seis años con el presupuesto que se tenía era una cosa inviable, mucho menos sin la participación de privados.

5. El rezago digital de México ha impactado sectores educativos, gubernamentales y sociales, ¿de qué forma la reforma garantiza el avance tecnológico para la población mexicana?

R: ¿Se disminuyó la brecha digital? definitivamente sí, con la experiencia que tuvimos en el Estado de México, había comunidades que tradicionalmente no contaban con acceso a internet, pero que, con la llegada de estos kioskos o nodos de internet, se veían beneficiadas, y la modernización y el consumo, cambió radicalmente. Esto mismo por una cuestión de mercado, no tanto del derecho humano a la comunicación, sino de consumo, los privados también presionaron para que por ejemplo hubiera señal en lugares donde antes no había. Hay casos como lugares en donde aún se rigen por usos y costumbres, al menos en Estado de México que es donde tengo mayor experiencia, en el que el aumento de smartphones era en el último año era como del 40%. Aunque, me parece que la política en sí, no buscaba de fondo el acceso a internet o a la información, sino que seguía una agenda política que no precisamente buscaba apoyar a las personas que realmente lo necesitaban. Además de que la estrategia buscaba más que digitalizar al país, digitalizar al gobierno, y buscaba que, a través de esto, hubiera una mayor accesibilidad y mayores incentivos para que las personas realizaran estos trámites. Por ejemplo, la solicitud de actas de nacimiento, pago de impuestos

y cosas que beneficiaran al gobierno y que, evidentemente antes no existía la facilidad en la mayoría de las comunidades para hacer estos trámites, por eso es que hubo nodos en los que se invirtieron mayores recursos, no sólo económicos para que se facilitaran este tipo de servicios. Se trataba más de un tema de cercanía del gobierno con la gente que de acercar a la gente al servicio de internet y al derecho a comunicarse. Como beneficio colateral, se dieron otros resultados.

6. ¿Existen las condiciones necesarias para cumplir con la política de cobertura total del servicio de internet a lo largo del país?

R: La cuestión es que, la infraestructura ya no es tanto terrenal, sino que aunque naturalmente se ocupan las antenas ya existentes, al final éstas son replicadoras de señales que provienen de satélites, entonces lo que tendría que aplicarse sería este tema de nanosatélites que cubran terrenos que con la infraestructura que se tiene actualmente, no se pueda llegar, por un tema principalmente de territorio y barreras físicas, por ejemplo las sierras del sur-este donde no hay una alta conectividad justo porque no hay las condiciones adecuadas en cuestión geológica para que haya antenas o se puedan instalar, porque no es costeable para los privados. Entonces, es ahí, desde mi punto de vista, el gobierno sí tiene que entrar en un tema de subsidiar las comunicaciones mediante la inversión en nanosatélites.

Anexo 5. Metodología para la Elaboración de la Tabla 5.

Tabla 5. Datos Desagregados.

| Entidad | Número de sitios | Porcentaje a nivel federal | IDH 2016 | Posición que ocupa según IDH | Número de municipios | % SITIOS-MUNICIPIOS |
|---------------------|------------------|----------------------------|----------|------------------------------|----------------------|---------------------|
| Aguascalientes | 719 | 0.71% | 0.906 | 11 | 11 | 65 |
| Baja California | 1296 | 1.28% | 0.958 | 1 | 5 | 259 |
| Baja California Sur | 500 | 0.49% | 0.915 | 8 | 5 | 100 |
| Campeche | 2197 | 2% | 0.869 | 16 | 11 | 200 |
| Chiapas | 4157 | 4% | 0.815 | 32 | 118 | 35 |
| Chihuahua | 2020 | 2% | 0.858 | 26 | 67 | 30 |
| Ciudad de México | 3580 | 4% | 0.955 | 2 | 16 | 224 |
| Coahuila | 2073 | 2% | 0.912 | 9 | 38 | 55 |
| Colima | 1475 | 1% | 0.907 | 10 | 10 | 148 |
| Durango | 1536 | 2% | 0.849 | 22 | 39 | 39 |
| Estado de México | 13061 | 13% | 0.945 | 4 | 125 | 104 |
| Guanajuato | 2803 | 3% | 0.841 | 25 | 46 | 61 |
| Guerrero | 3244 | 3% | 0.819 | 31 | 81 | 40 |
| Hidalgo | 2043 | 2% | 0.837 | 26 | 84 | 24 |
| Jalisco | 5545 | 5% | 0.951 | 3 | 125 | 44 |
| Michoacán | 3474 | 3% | 0.823 | 29 | 113 | 31 |
| Morelos | 3118 | 3% | 0.868 | 17 | 33 | 94 |
| Nayarit | 976 | 1% | 0.852 | 21 | 20 | 49 |
| Nuevo León | 6035 | 6% | 0.931 | 5 | 51 | 118 |
| Oaxaca | 4220 | 4% | 0.927 | 30 | 570 | 7 |
| Puebla | 4497 | 4% | 0.927 | 6 | 217 | 21 |
| Querétaro | 1087 | 1% | 0.902 | 12 | 18 | 60 |
| Quintana Roo | 2200 | 2% | 0.899 | 13 | 10 | 220 |
| San Luis Potosí | 1688 | 2% | 0.845 | 14 | 58 | 29 |
| Sinaloa | 5157 | 5% | 0.878 | 15 | 18 | 287 |
| Sonora | 5546 | 5% | 0.918 | 7 | 72 | 77 |
| Tabasco | 5395 | 5% | 0.867 | 18 | 17 | 317 |
| Tamaulipas | 1439 | 1% | 0.866 | 14 | 43 | 33 |
| Tlaxcala | 510 | 1% | 0.845 | 23 | 60 | 9 |
| Veracruz | 3126 | 3% | 0.831 | 28 | 212 | 15 |
| Yucatán | 5820 | 6% | 0.861 | 19 | 106 | 55 |
| Zacatecas | 835 | 1% | 0.836 | 27 | 58 | 14 |
| Total | 101372 | 100% | 0.772 | | 2457 | 41 |
| | | | | | | 88 |

La metodología utilizada para la realización de la Tabla 5 “Datos desagregados” fue a partir de la recopilación de datos públicos disponibles sobre el proyecto México Conectado en el Libro Blanco de la SCyT (2018: 205-207) se calculó el porcentaje representativo de cada entidad tomando como base el número total de sitios conectados. Para la relación de porcentaje-municipio se calculó el porcentaje de cobertura con base en la división de número de sitios por entidad entre el número de municipios correspondiente.²¹ La información rescatada sobre el Índice de Desarrollo Humano corresponde al 2016 al no existir datos actualizados por entidad.

²¹ El archivo con datos en Excel puede consultarse en <http://bit.ly/344HfBy>

Referencias y Bibliografía

- Acosta, Félix (2010). *La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes* en *Papeles de Población* Vol. 16, Núm. 164, abril-junio, pp. 155-188, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Aguilar Astorga, Carlos Ricardo (2017). *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alva de la Selva, Alma Rosa (2015). *Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LX, núm. 223, pp. 265-286 ISSN-0185-1918
- Bardach, Eugene (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Boussaguet, Laurie (2009). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Castells Manuel (1996) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1 México: Siglo XXI
- Clifton, Judith, (1999) Unions and Politics in Mexico: The Case of the TELMEX Privatization). *Política y Gobierno*, Vol. VI, No. 2, pp. 407-40, Disponible en <https://ssrn.com/abstract=1588768>
- Esteinou Madrid, Javier (2013). *La reforma constitucional de las telecomunicaciones y los cambios comunicativos para el país* en *El Cotidiano*

[en línea], [Fecha de consulta: 11 de marzo de 2019] Disponible en:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32528954002> ISSN 0186-1840

- Flores Simental (2008) *¿Qué es la brecha digital?* Chihuahua: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Guerrero, M. (2010). *Los medios de comunicación y el régimen político. En S. Loaeza y J.F.* Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos. México: El Colegio de México.
- Gutiérrez, Fernando *La evolución de Internet en México y su impacto en el ámbito educativo (De 1986 a 2006)* ITESM, 20 mayo 2006. Disponible en <https://www.fergut.com/la-evolucion-de-internet-en-mexico-y-su-impacto-en-el-ambito-educativo-de-1986-a-2006/>
- Gutiérrez, J.A., Restrepo, R.D., Zapata, J.S. (2017) *Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado.* Revista CES Derecho
- Harguindéguy, Jean-Baptiste. (2015). *Análisis de Políticas Públicas.* Segunda edición. México: Editorial Tecnos.
- INEGI (2017) *Encuesta Nacional de Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares.* Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T#>.
- Maria F. Aceves (2013)., Slim's Playground: Telmex's Monopoly of the Telecommunications Industry in Mexico, 19 Law & Bus. Rev. Am. 217
Disponible en: <https://scholar.smu.edu/lbra/vol19/iss2/6>

- OCDE (2012), *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, página 11, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>
- Pablos, Nicolás. (2013). *Modelos para el análisis de políticas públicas*. México: El Colegio de Sonora.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas* México: FLACSO, Sede Académica de México.
- Pérez de Hacha, Verónica (2016) *Internet en México: Derechos Humanos en el entorno digital*. México: Derechos digitales.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2015--transformando-.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe (2010) San José: PNUD.
- Puga, Cristina (2012), “Cambios en la acción política y social del empresariado mexicano” en José. Ramón **Cossío** Díaz y Enrique Florescano
- Salas- Porras, Alejandra (2014) *Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?* Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales | Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LIX, núm. 222 | septiembre-diciembre de 2014 | pp. 279-312 | ISSN-0185-1918
- Secretaria de Gobernación de México (2014) *Reforma en materia de telecomunicaciones, explicación ampliada*

[http://reformas.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIA
DA_DE_LA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TELECOMUNICACIONES.pdf](http://reformas.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIA_DA_DE_LA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TELECOMUNICACIONES.pdf)

- Secretaría de Comunicaciones y Transporte (2018) *Libro Blanco del Proyecto México Conectado*. Disponible en:
http://www.sct.gob.mx/fileadmin/Transparencia/rendicion-de-cuentas/LB/15_LB.pdf
- Smith, C. (2008). *La regulación de los medios audiovisuales en el proceso de alternancia democrática en México*. En N. Guzmán (comp.) Sociedad, desarrollo y ciudadanía en México. México: Limusa.
- Smith, C. (2008). *La regulación de los medios audiovisuales en el proceso de alternancia democrática en México*. En N. Guzmán (comp.) Sociedad, desarrollo y ciudadanía en México. México: Limusa.
- Stein et. al (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006, México: Editorial Planeta Mexicana.
- Subirats, Joan (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Subirats, Joan (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Trejo D., R. (2001). *Mediocracia sin mediaciones*. Prensa, televisión y elecciones. México: Ediciones Cal y Arena.
- Trejo D., R. (2006). *Los Medios en el gobierno de Fox: El Presidente y El Comediante*, en A. Sánchez Rebolledo (comp.) *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*. México: Grupo Editorial Norma.

- Zarur O., A. (1996). *El Estado y el modelo de televisión adoptado (1950-1988)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.