

# HACIA LA EXCELENCIA REGULATORIA DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DESDE SU AUTONOMÍA

13

Adriana Labardini Inzunza

Las razones del Constituyente Permanente para crear al IFT, como un órgano constitucional autónomo, no sólo era la de insertar un regulador apto para lograr la eficiencia en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, sino también para que, mediante la regulación equitativa de esos sectores, se garantizara el más alto grado posible de garantía de los derechos a la libre expresión y acceso a la información. SCJN CC 117/2014.

## Introducción

Más de seis años han transcurrido desde la reforma constitucional de junio de 2013 que dio origen al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como un órgano constitucional autónomo (OCA), con mandatos y facultades vastos, con suficiencia presupuestal y con un capital humano prometedor bajo la dirección y los incentivos adecuados. Posteriormente, en mayo y julio del 2014, fueron publicadas las leyes reglamentarias derivadas de la reforma, es decir, la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), respectivamente. Por esto, hoy resulta necesario e impostergable hacer un análisis del diseño y desempeño del IFT para saber si está cumpliendo con la misión para la que fue creado, es decir, si está logrando la excelencia regulatoria en el ámbito de las telecomunicaciones.

Los nuevos órganos autónomos son entes dinámicos en potencia: primero, se diseñan y crean; luego, hay que contar con mecanismos para monitorearlos, evaluarlos, corregirlos y contrastarlos con las industrias que regulan, las cuales también son dinámicas y, por tanto, exigen contar con un regulador adaptable. La apuesta por los OCA como instituciones idóneas para garantizar y regular ciertos servicios públicos fundamentales de gran especialización y complejidad técnica, como lo ha explicado la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> no implica que estén libres de retos que, si no se atienden, dificultan alcanzar su misión.

1 Esta tesis jurisprudencial se publicó el viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2015 para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013 (SCJN, 2015).

Es razonable sostener que una organización es excelente cuando consigue realizar su misión, la cual, en el caso del IFT, está dada por mandato constitucional. Es indispensable desarrollar los indicadores y parámetros con los que se evalúa si ha avanzado hacia su misión y en qué medida. Sin esos elementos básicos es imposible emitir juicios sobre el desempeño de una organización y mucho menos pretender mejorarla o fortalecerla. Escuchar a manera de mantra que “es necesario reducir el presupuesto, controlar o acotar a los reguladores constitucionales autónomos porque tienen mucho poder”, pero sin tener indicadores de su desempeño, es estremecedor. Destruir o mermar una organización sin un diagnóstico válido es irresponsable y perjudica a la ciudadanía. Por el contrario, mejorar y fortalecer a un órgano regulador para que alcance la excelencia exige capital humano experto, acciones, resultados y muchas iteraciones. Al IFT le falta desarrollar y aplicar un sistema de indicadores de desempeño consistente que permita saber si está avanzando o no en su misión. Este sistema debe contemplar indicadores técnicos endógenos y exógenos, no sólo informes de actividades. Es importante señalar que en este reducido espacio no se pretende evaluar el desempeño del IFT, pues sería igualmente irresponsable, sino esbozar ciertos elementos que le permitan alcanzar gradualmente la excelencia, así como algunos indicadores para medir su desempeño.

Antes de entrar al tema del desempeño, se debe mencionar que el IFT no es la única autoridad que incide en los sectores que regula. Hay decisiones de gran impacto que se toman desde los Poderes de la Unión y desde los gobiernos estatales y municipales que dejan huella positiva o negativa en la tutela de los derechos del público usuario y las audiencias. También, estas decisiones pueden generar nuevas barreras a la competencia, como sucede con los montos excesivos en el cobro de los derechos por el uso del espectro radioeléctrico o, por el contrario, reafirmar la autonomía y los alcances del mandato de este órgano regulador. El análisis del impacto que tienen estos otros actores rebasa el alcance de este trabajo, pero es muy necesario, pues en última instancia ellos norman también las conductas de los entes regulados a través de leyes o actos administrativos y jurisdiccionales.<sup>2</sup>

2 A continuación, se mencionan algunos ejemplos de cómo los Poderes de la Unión inciden en los resultados de estas industrias y en la tutela de derechos que el legislador decidió no confiar al IFT. El primer actor que deja huella en la integración del órgano máximo del IFT es el Comité de Evaluación que siguiendo las normas constitucionales y legales creó un procedimiento de selección

En materia de competencia económica el IFT tampoco está solo. En la medida en que la convergencia entre servicios y mercados a través de plataformas digitales de múltiples competidores se vuelve la norma, las fronteras entre el IFT y la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) se van diluyendo. Esta nueva realidad ha generado conflictos de competencia entre ambos OCA que podrían obviarse a través de criterios homogéneos derivados de la colaboración y el diálogo que privilegien el interés público de los consumidores a través del proceso de libre competencia y concurrencia.

## **Diseño institucional del IFT**

El diseño de una institución tiene un impacto decisivo en su desempeño, por lo que es importante revisar algunas cuestiones clave sobre el diseño del IFT.

El IFT fue creado con un robusto mandato en materia regulatoria y de competencia económica, así como con amplias facultades de naturaleza muy

---

de aspirantes serio y honesto, pero que requiere de revisión después de haber experimentado siete procesos de selección, la reforma constitucional en materia de paridad de género para los OCA y la pauperización de la diversidad e igualdad de género en el Pleno. Sin duda, el proceso de reclutamiento de comisionados por parte del Comité, el Ejecutivo Federal y el Senado de la República requiere de un análisis por separado.

El Congreso de la Unión es otro actor clave que incide profundamente en el devenir de estas industrias, sus usuarios y las audiencias a través de las leyes de telecomunicaciones y competencia económica, la aprobación del presupuesto de egresos y la ley de ingresos, incluyendo gravámenes por el uso del espectro radioeléctrico y los impuestos especiales sobre servicios de telecomunicaciones.

También, los tribunales federales especializados en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica creados en 2013 y la Suprema Corte de Justicia inciden en los alcances del IFT a través de controversias constitucionales, amparos en revisión y acciones de inconstitucionalidad. En algunos casos, el máximo tribunal ha afianzado y delineado el alcance de la autonomía del IFT como regulador de mercados y garante de los derechos humanos, ha declarado la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la LFTR o confirmado su validez y ha revisado los actos del regulador que soslayaban derechos fundamentales de los pueblos indígenas. En otros casos, la Suprema Corte ha dado marcha atrás a resoluciones dirigidas a remediar la alta concentración y el poder sustancial de mercado que poseen algunos actores en materia de radiodifusión y televisión restringida, lo cual va en detrimento de audiencias, suscriptores y del proceso de competencia.

Por último, el Poder Ejecutivo también imprime su huella al ser proactivo o apático en elaborar y monitorear la Estrategia Digital Nacional que emana de Presidencia. Por su parte, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes incide en el desempeño del IFT al crear o no políticas de cobertura universal y social, mientras que la Secretaría de Gobernación lo hace al administrar bien o mal los tiempos de Estado en los medios o al declinar tutelar en forma efectiva el interés superior del menor al momento de regular los horarios y la clasificación de los contenidos dirigidos a la población infantil.

diversa.<sup>3</sup> Además, fue concebido como órgano colegiado independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones. La Constitución le otorgó autonomía presupuestal, de modo que la Cámara de Diputados debe garantizar la suficiencia presupuestal para el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias.<sup>4</sup> Por lo que respecta a su estructura, el Artículo 28 constitucional estableció que su órgano de gobierno fuese un pleno de siete comisionados designados a propuesta del Ejecutivo y con la ratificación del Senado, luego de aprobar un examen de conocimientos y haber acreditado una serie de requisitos personales y profesionales. Este órgano es presidido por el comisionado o comisionada que designe el Senado mediante una votación afirmativa de las dos terceras partes de los senadores presentes.

Por su parte, el Constituyente facultó al IFT para emitir su propio estatuto orgánico, sin embargo, un año más tarde, la LFTR introdujo un diseño orgánico que le restó autonomía en su forma de organizarse, operar y decidir sobre varios rubros, siendo la primera gran omisión del IFT el no defender su autonomía. Con el acompañamiento de las comisionadas en ese entonces se propuso la interposición de una controversia constitucional, pero el bloque de cinco comisionados decidió no llevar la intrusión del Congreso de la Unión ante la Suprema Corte de Justicia y, en lugar de abrir un frente litigioso que implicaba un choque político con la Consejería Jurídica, artífice principal de la iniciativa de la LFTR, se propuso tratar de superar las deficiencias de la ley caso por caso.

La LFTR introdujo tantas nuevas disposiciones en el diseño institucional del IFT y otorgó tantas atribuciones al Poder Ejecutivo que se afectó la

- 3 Tiene a su cargo responsabilidades y atribuciones adjudicatorias (dicta sanciones, resuelve desacuerdos entre regulados, declara quién tiene poder sustancial de mercado o quién es preponderante), regulatorias (emite disposiciones de regulación económica y técnica de carácter general), administrativas (es autoridad habilitante del mercado mediante concesiones, autorizaciones y licitaciones, por ejemplo) y de abogacía en materia de competencia (emite opiniones formales, procedimientos de barreras, opiniones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al Congreso y a otros niveles de gobierno).
- 4 Véase el Artículo 28 constitucional, Párrafo XX, Fracción II. Los primeros años tuvo un presupuesto cercano a los dos mil millones de pesos, sin embargo, en los últimos tres años vio disminuida su asignación presupuestal como resultado de la austeridad gubernamental que ha apostado por reducir la remuneración neta de los servidores públicos para ahorrar en gastos, lo cual repercutirá en la consecución de los fines del IFT, pues ha ocasionado la pérdida de talento y un difícil reclutamiento del nuevo.

autonomía y eficacia institucional para organizarse de una manera que facilitara la consecución de su mandato; además, redujo el peso específico de la colegiación. Esto dio como resultado un órgano colegiado, pero vertical en su estructura y funcionamiento, lo cual lo hace más fácilmente capturable por intereses políticos. En efecto, la LFTR otorga al comisionado presidente del IFT un enorme cúmulo de facultades y poderes amplísimos y el control de la agenda del Pleno, de los procesos internos, de la información y los recursos humanos, lo cual merma sensiblemente el poder real del Pleno en su conjunto que es especialmente necesario para forjar una institución realmente nueva durante sus años fundacionales. Si bien es cierto que cada comisionado cuenta con un voto y sólo en caso de empate la Presidencia cuenta con voto de calidad, es ésta quien supervisa y dirige a todo el personal del IFT, administra sus recursos, decide (con sujeción a plazos legales fatales) la agenda del Pleno, tiene a su cargo los nombramientos y la remoción de todos los titulares de unidad (a excepción del encargado de competencia económica), coordinadores y, más recientemente, de directores generales.<sup>5</sup> Además, conforme a la LFTR, es el presidente quien propone a los aspirantes de los dos únicos cargos que nombra el Pleno: el secretario técnico del Pleno y el titular de la Autoridad Investigadora.<sup>6</sup>

Si se considera que el nombramiento del comisionado presidente o presidenta del IFT depende completamente del Senado y que se trata de una decisión política negociada entre dos o más partidos para alcanzar el 66 por ciento de los votos presentes en la sesión respectiva, sin un proceso objetivo y transparente de evaluación de los comisionados considerados, para validar sus capacidades de liderazgo y su nivel de independencia de los intereses de grupo, se puede decir que es un despropósito concederle tanto poder al presidente ya que siempre será alguien cercano al titular del Ejecutivo o al partido político dominante en el Senado. Desde el Estatuto Orgánico se pudo haber mitigado esa

5 Con anterioridad, la Secretaría de Gobernación publicó las disposiciones con las que se establecía que las direcciones generales se concursaban como parte del servicio profesional de carrera, salvo en casos excepcionales de urgencia para llenar una plaza de Dirección General (Congreso de la Unión, 2015). En mayo de 2017, el presidente sometió al Pleno la modificación del Art. 5 de las "Disposiciones que establecen el Servicio Profesional de Carrera del IFT" para hacer de todas las direcciones generales, plazas de libre designación.

6 Por disposición del Estatuto Orgánico (Art. 6, Sección V), también, el Pleno nombra al titular de la Unidad de Competencia Económica a propuesta del presidente. Esto es una muestra de que al Pleno podrían asignársele más nombramientos, ¿por qué solamente esa unidad?

verticalidad jerárquica injustificada al facultar al Pleno para nombrar y remover titulares de unidad y coordinadores, así como con la introducción de la figura de comisionada o comisionado ponente en temas regulatorios, tal como está previsto para algunos procedimientos de competencia económica dentro de la LFCE.<sup>7</sup> Esto hubiese marcado una diferencia importante, sobre todo, en aquellos proyectos regulatorios de carácter general y otros de gran trascendencia para el interés público que requieren la batuta de un comisionado ponente. Ella o él se auxiliaría de las unidades competentes, su proyecto habría de tener un sólido análisis y motivación, así como un buen método para evaluar riesgos regulatorios y para lograr el voto aprobatorio de la mayoría del Pleno. Sin embargo, no se alcanzaron los cinco votos necesarios para reformar el Estatuto en ese sentido.

El argumento en 2014 era que con los Lineamientos para el Funcionamiento del Pleno se podían normar esos procesos, ponencias, engroses, votos particulares, etcétera, pero en cinco años la Presidencia del IFT no sometió al Pleno ningún Proyecto de Lineamientos de Funcionamiento del Pleno como lo prevé la LFTR. Esto impactó negativamente en la robustez, oportunidad y consistencia de los proyectos que elabora cada unidad desde su particular perspectiva y conocimiento especializado, pero que con frecuencia no incluían una perspectiva y visión transformadora transversal que atañe al Pleno, quien es el que emite el acto de autoridad. Sorprendentemente, el 18 de diciembre del 2019 el Pleno finalmente aprobó por unanimidad los esperados Lineamientos,<sup>8</sup> los cuales básicamente formalizan y perpetúan las prácticas y procesos internos de actuación de la Secretaría Técnica, de las unidades que someten asuntos al Pleno, de la Presidencia y del Pleno

7 Véase el Artículo 83, Párrafo VI, sobre el desahogo de procedimientos y el Artículo 106, Párrafo IV, sobre las solicitudes de opinión formal. Si bien la LFTR no previó la figura del comisionado ponente, su introducción en el Estatuto Orgánico no infringiría el principio de no contradicción de la legalidad que rige al IFT. Como ya lo estableció la SCJN, el IFT no está sujeto al principio de reserva de ley, así que puede regular y organizarse a sí mismo en aquellos aspectos no previstos en ley.

8 Entre los lineamientos aprobados, por ejemplo, se fijan plazos cortos para estudiar los asuntos que pueden llegar a sumar varias decenas para una sesión de cinco días, se reflejan asimetrías en la información entre comisionados y unidades que generaron una falta de rigor en la oportunidad con que se suben los asuntos al pleno: algunos se suben dos años después de recibidos mientras que otros se suben quince días después, esto sin contar los casos con plazos fatales. Además, la Unidad de Asuntos Jurídicos revisaba algunos proyectos, pero otros no, sin tener claro el porqué de esta diferencia; también, había un pobre seguimiento de los acuerdos y las resoluciones del Pleno (IFT, 2019b).

mismo.<sup>9</sup> Además, los Lineamientos aprobados no prevén comisionados ponentes y no mejoran el proceso de integración de la agenda, ni de la revisión de proyectos, ni la prelación de asuntos. La agenda del Pleno debe ser el reflejo de las prioridades, los objetivos y metas dictados por el Pleno, respetando los plazos legales y el debido proceso en caso de seguir procedimientos en forma de juicio.

Otra manifestación del presidencialismo dentro del IFT se da en el control de los recursos al otorgar al presidente la facultad de dirigir, coordinar y supervisar los recursos humanos y financieros mediante el nombramiento o la remoción del personal del IFT, salvo en los casos previstos por la ley o en el Estatuto Orgánico. Este estatuto debería hoy ser reformado para que sea el Pleno quien nombre o remueva a los titulares de unidad y a los coordinadores debiendo reportar y rendir cuentas al Pleno; este cambio no requiere una reforma legal. Por otro lado, que la LFTR haya enlistado todos los asuntos que son facultad del Pleno e indelegables tampoco abona a la autonomía y eficacia del instituto, pues con ello se produce una interminable “tramitología” con muy poco tiempo para ser estratégica. Lo que se necesita es dictar las grandes líneas de política regulatoria y de competencia para revisar y mejorar su gobernanza institucional, así como para diseñar indicadores clave de desempeño que le permitan acercarse a la excelencia regulatoria; en ello radica el corazón de la rendición de cuentas. Como señalan Hempling (2013) y Coglianese (2017), un órgano regulador autónomo lidera el cambio e impulsa las transformaciones que la sociedad anhela, aquellas que le dan su razón de ser.<sup>10</sup>

Un IFT que realmente valore la excelencia regulatoria debería de considerar hacer una prioridad el atenuar esa estructura vertical con una gobernanza más horizontal, que no antagonice entre los comisionados y la

9 Hasta febrero de 2018 había dos comisionadas: María Elena Estavillo y Adriana Labardini, quien escribe este texto. A partir de marzo de 2019 ninguna comisionada forma parte del IFT, lo cual, lamentablemente, es una muestra del retroceso en igualdad de género que ha sufrido el instituto. Este retroceso es un tema que tanto el Comité de Evaluación como el presidente de la República y el Senado habrán de corregir dada la reforma constitucional al Artículo 41 y a la LFTR para avanzar hacia la paridad de género que también debe prevalecer en los OCA.

10 Hempling Scott abunda en el tema del liderazgo más allá de la administración del regulador. Igualmente lo hace Cary Coglianese cuando enfáticamente afirma que la tarea básica fundamental de un regulador es la gestión de riesgos, pero, añade, su misión central es crear valor público y social a través de sus actos.

comisionada o comisionado presidente, y que abone a la eficacia del IFT y a la transversalidad del análisis que debe hacer el Pleno, siempre procurando alinear los intereses privados al interés público y abriendo nuevas vías para poder actuar con oportunidad. Ante esto, el IFT deberá hallar formas disruptivas de innovar la estructura con la que se organiza y regula; este rediseño abonaría a alcanzar su excelencia. El gradualismo ya no le resultará beneficioso, el IFT habrá de revisar sus prioridades y estrategias para dar un salto cuántico y migrar hacia una organización de gobierno corporativo, digital y abierto. Con este cambio en su organización deberá ser capaz de responder con mayor agilidad y resiliencia a las necesidades crecientes de conectividad universal (comercial, pública y social), asequible y de calidad que impulse servicios públicos digitales para una sociedad —ahora profundamente lastimada por la pandemia y la recesión— que se encuentra en un alto riesgo de ver ampliada la desigualdad si la brecha digital no se cierra.

### **Excelencia regulatoria**

Más allá del diseño institucional, es necesario hablar de la excelencia en el desempeño del IFT. A grandes rasgos, como ya se mencionó, si el regulador cumple con su misión constitucional oportuna y eficientemente, logrará la excelencia. La Constitución mexicana creó al IFT con el objetivo de lograr:

el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6.º y 7.º de esta Constitución.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones

que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6.º y 7.º de esta Constitución. (Congreso de la Unión, 2020: Art. 28).<sup>11</sup>

Así mismo, dado su carácter de autoridad en materia de competencia económica en los sectores mencionados, tiene el mandato robusto y claro de lograr la competencia efectiva, eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia, imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias y a la propiedad cruzada de medios, entre otros. Entonces, este titánico mandato es el parámetro para medir el grado de excelencia regulatoria del IFT; sin embargo, la misión es tan amplia y general que alcanzar la excelencia se vuelve más complejo conforme se van concretando los objetivos, las metas, las estrategias y las acciones puntuales que lleva a cabo el instituto. Debido a esto, se requieren indicadores clave de desempeño que permitan medir los avances alcanzados.

En términos menos jurídicos, un regulador debe maximizar el valor social alineando los comportamientos privados y gestionando el riesgo social. Crear una cultura de excelencia requiere de sólidos diagnósticos, una visión clara del sector a regular tomando en cuenta sus riesgos y prioridades, de conocimiento técnico y arte para comunicarlo, de datos, evidencia y buen juicio, de ética férrea e independencia y de piel gruesa para renunciar a ambiciones políticas o empresariales. Se requiere de un liderazgo íntegro, que apunte hacia la misión encomendada y no hacia un líder, para promover una cultura transformadora en beneficio de la sociedad en su conjunto, y para ello pregunta, experimenta, pondera, ejecuta, mide, corrige y explora la manera en que construye su regulación con todas las herramientas de las que dispone y le permiten ser un habilitador y promotor de una sociedad digital multicultural, incluyente, diversa y creadora. En la visión de Adam Finkel (2017: 166) un regulador excelente es aquél que, primero, cuenta con un equipo conocedor, valiente, experto y virtuoso; segundo, realiza las acciones adecuadas y oportunas para abordar los problemas y prioridades; y, tercero, obtiene los resultados buscados. Es decir, *conocimiento, acciones y resultados* son el trinomio esencial.

11 Sin embargo, la LFT, en su Art. 1, establece: "...para que contribuyan a los fines y al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos. 6.º, 7.º, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". También es garante de los derechos de los pueblos indígenas a sus propios medios de comunicación en su territorio, lo que se desprende del Art. 2 constitucional.

El propio IFT, en un documento honesto de planeación estratégica que publicó en el 2018, plantea su misión, visión, objetivos, estrategias y análisis FODA. Por un lado, entre sus fortalezas destaca su autonomía, capacidad resolutoria, acumulación de conocimientos y experiencia y la legitimidad de los comisionados. Por otro lado, reconoce como debilidades: “la ausencia de una estrategia para administrar su capital humano; la falta de un sistema de información accesible, interno y externo; y procesos no estandarizados y poco transparentes” (IFT, 2018). Como amenazas plantea: “la actuación de otras autoridades en estos sectores con criterios no alineados al mandato del IFT, así como la influencia de intereses de grupo económico, político y mediático” (IFT, 2018). Este ejercicio prende varios focos rojos que deben ocupar de lleno al OCA, pues impactan toralmente en las tres fases del camino a la excelencia: talento y conocimiento (gestión del talento, sistemas de información y no captura ni sesgos); acciones bien soportadas en datos reales, oportunas y eficientes; y resultados que requieren de los dos aspectos anteriores.

Por ejemplo, en el rubro de los objetivos y estrategias, los cinco objetivos que se planteó el IFT desde su planeación de 2014, todos relevantes y atinados para lograr su misión, carecen de indicadores de desempeño por objetivos que permitan medir el avance o estancamiento de cada uno. Hay mucha estadística valiosa, pero ¿cómo evalúa trimestralmente si las estrategias y acciones funcionan para lograr cada objetivo y, en su caso, cuáles se requieren ajustar oportunamente? El Objetivo 2,<sup>12</sup> que es apremiante para cerrar la brecha digital,<sup>13</sup> tiene unas magras estrategias que en siete años no se han revisado para catalizar avances en este rubro (IFT, 2018). Ello requiere políticas innovadoras de uso eficiente del espectro no utilizado, abatir el rezago de más de 2200 trámites, impulsar el despliegue y acceso de redes troncales y liderar la coordinación con la Secretaría de Comunicaciones para

12 Objetivo 2: Promover e impulsar condiciones para el acceso universal a las tecnologías y servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión con el objeto de maximizar el bienestar social a través de las siguientes estrategias:

2.1 Impulsar la cobertura de los servicios de los sectores de las TyR.

2.2 Fomentar el desarrollo y uso eficiente de la infraestructura de los sectores de TyR.

13 Ha habido un avance importante en el acceso y penetración de los servicios digitales, pero aún hay una brecha amplia en servicios móviles de banda ancha, donde la penetración es del 73 por ciento frente a un 44 por ciento de hogares sin acceso a Internet fijo y más de 11.6 millones de personas en localidades rurales sin cobertura de redes inalámbricas. (SCT, 2019)

publicar mapas de infraestructura de acceso y de transporte a nivel local, entre otras. Es vital dar un seguimiento puntual y transversal a estos objetivos, pues como se puede observar en los informes del IFT, los recursos, tiempo y proyectos asignados a ese Objetivo 2 son mínimos. Las coordinaciones de Planeación Estratégica y de Mejora Regulatoria tendrían que encargarse de crear y dar seguimiento diario a los indicadores de desempeño y a las medidas correctivas pertinentes. También, se hace hoy necesario un equipo compacto encargado de la innovación institucional y regulatoria para no quedar en el rezago extremo frente a la innovación tecnológica de los mercados y de los hábitos del consumidor. El IFT debe tutelar derechos y maximizar el valor social para que, ya sea por vía del mercado o de nuevas políticas de apoyo a concesionarios sociales o comerciales pequeños, se avance en la inclusión digital en coordinación con la SCT y demás dependencias. Como se señaló en otra publicación (Labardini, 2019), antes de subir a la ola 5G,<sup>14</sup> que conectará más cosas que personas, es preciso cerrar la brecha digital urbana-rural y otras brechas de acceso mediante una política pública integral de largo alcance. Esto sólo pretende ejemplificar la necesidad de contemplar el bosque completo (los objetivos) y cada árbol (agentes, temas y acciones específicas) mediante un ciclo incesante que consiste en dar seguimiento, medir, evaluar y ajustar acciones y estrategias dentro de un mundo en constante cambio, como ha sucedido tras la pandemia del virus COVID-19.

La construcción de objetivos, estrategias y acciones del IFT requiere de constantes iteraciones y de escuchar a todas las partes involucradas hasta donde sea pertinente para el interés público, siempre tomando en cuenta los puntos de distintos actores interesados; sin embargo, hoy no se hace así. El Programa Anual de Trabajo del IFT, constitucionalmente obligatorio, es un cúmulo de proyectos que proponen las unidades al comisionado presidente y éste al Pleno sin un ejercicio transversal, priorizado y ponderado que contemple un análisis de los riesgos en los sectores regulados y de los riesgos regulatorios. En realidad, son silos de proyectos agrupados en alguno de los cinco objetivos generales. Por su parte, el Informe de Actividades sigue la misma lógica, es más un inventario de acciones muy impresionantes por su gran volumen, pero que no están vinculadas a resultados ni prioridades (IFT, 2019a).

14 El IFT (2019c) anunció que ha identificado 11900 MHz que se pueden licitar para habilitar la tecnología 5G.