

NUEVAS REGLAS, ¿VIEJOS PROBLEMAS?

Patricia Ortega Ramírez y Jerónimo Repoll
Coordinadores



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Xochimilco

NUEVAS REGLAS, ¿VIEJOS PROBLEMAS?

Patricia Ortega Ramírez y Jerónimo Repoll
Coordinadores



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Xochimilco

Esta publicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco fue dictaminada por pares académicos expertos en el tema. Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo brindado para la presente edición.

- D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,
Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60
pubcsh@correo.xoc.uam.mx / <http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>
- D.R. © 2016, Productora de Contenidos Culturales
Sagahón Repoll, S. de R.L. de C.V.
Concepción Béistegui 2103-C4
Colonia Narvarte
México, D. F.

Cuidado de la edición

Astrid Velasco

Corrección de estilo y de pruebas

Astrid Velasco, Itzel Torres y Zyanya Benavides

Imagen de portada

Cristian Cedillo

Formación y captura

Cristian Cedillo y Guadalupe Cárdenas

Primera edición

4 de noviembre de 2016

ISBN: 978-607-28-0939-0

Impreso en México / Printed in Mexico

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo, por escrito de la editorial.

NUEVAS REGLAS, ¿VIEJOS PROBLEMAS?



Patricia Ortega Ramírez y Jerónimo Repoll
Coordinadores



**UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA**
Unidad Xochimilco

Universidad Autónoma Metropolitana

Rector general, Salvador Vega y León
Secretario general, *Norberto Manjarrez Álvarez*

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco
Rectora de Unidad, *Patricia E. Alfaro Moctezuma*
Secretario de Unidad, *Joaquín Jiménez Mercado*

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Director, *Carlos Alfonso Hernández Gómez*
Secretario académico, *Alfonso León Pérez*
Jefe del Departamento de Educación y Comunicación, *Luis A. Razgado Flores*
Jefe de la sección de publicaciones, *Miguel Ángel Hinojosa Carranza*

Consejo Editorial
Aleida Azamar Alonso, Gabriela Dutrénit Bielous, Diego Lizarazo Arias, Graciela Y. Pérez-Gavilán Rojas, José Alberto Sánchez Martínez

Asesores del Consejo Editorial
Luciano Concheiro Bórquez, Verónica Gil Montes, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

Comité Editorial
*Jerónimo Luis Repoll (Presidente), Mauricio Andión Gamboa /
María de Lourdes Patricia Femat González, Elías Barón Levin /
Maricela Adriana Soto Martínez, Jorge Alejandro Montes de Oca Villatoro /
Armando Ortiz Tepale*

Asistente editorial
Varinia Cortés Rodríguez

CONTENIDO

- 7 Introducción
- 13 *Libertad de expresión, pluralismo y diversidad*
Aleida Calleja Gutiérrez
- 37 *Estado, regulación y telecomunicaciones en México.
El fracaso del fatalismo desregulatorio*
Raúl Trejo Delarbre
- 57 *Internet, privacidad y datos personales. El debate a partir
de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones
y radiodifusión*
María Elena Meneses Rocha
- 81 *Medios públicos o medios gubernamentales.
La construcción del servicio público en México*
Patricia Ortega Ramírez
- 95 *En nombre de las audiencias*
Jerónimo Repoll
- 119 *Un ejercicio de memoria para entender las reformas
en telecomunicaciones y radiodifusión. La participación
de la sociedad civil y la academia*
Fátima Fernández Christlieb,
Patricia Ortega Ramírez
y Beatriz Solís Leree
- 140 *Autores*

INTRODUCCIÓN

Después de doce años de gobiernos panistas, el Partido Revolucionario Institucional recuperó la Presidencia de la República en diciembre de 2012, aunque no consiguió la mayoría absoluta en el Congreso como ningún partido político por sí solo la obtuvo. Desde el inicio de su gobierno, Enrique Peña Nieto buscó a las principales fuerzas políticas del país para crear una alianza que le permitiera promover un ambicioso programa de reformas legales en distintos ámbitos de la vida económica y política. Tres partidos, el de Acción Nacional, el de la Revolución Democrática y el propio Revolucionario Institucional, junto con el Poder Ejecutivo, constituyeron entonces el Pacto por México.

Entre los proyectos de reformas se encontraban las modificaciones a la Constitución en materia de telecomunicaciones y radiodifusión que fueron aprobadas por el Congreso federal y por los congresos locales en 2013. Tal reforma incluyó una serie de temas y principios que durante décadas fueron las principales demandas de organizaciones sociales, sectores académicos y políticos en la lucha por la democratización de las estructuras de la comunicación y la defensa del derecho a la información. Por primera vez en nuestro país, en la Constitución, se definieron las telecomunicaciones y la radiodifusión como un servicio público de interés general; se reconoció legalmente a los medios públicos, comunitarios e indígenas; se estableció la moderación a las prácticas monopólicas y se contemplaron derechos para las audiencias, entre otros temas.

En julio de 2014, fue aprobada la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTTR), la cual es una ley convergente que reconoce la necesidad de regular un mercado en el que la radiodifusión y las telecomunicaciones juegan en el mismo terreno. Sin embargo, la emisión de la ley secundaria mostró algunos vacíos con respecto a la reforma constitucional e incluso

ciertas contradicciones en relación con los principios expresados en la Carta Magna. Las presiones del poder mediático sobre los legisladores y las complicidades entre ciertos sectores del poder político y los empresarios de la radiodifusión, fueron algunos de los factores que propiciaron la distancia entre ambas normas.

Este libro ofrece el balance que hacen siete investigadores de la comunicación sobre las reglas que constituyen el nuevo marco jurídico de las telecomunicaciones y la radiodifusión, sus alcances y limitaciones para resolver los problemas que ha generado un modelo de comunicación tan concentrado en pocas empresas y que históricamente ha impuesto el interés comercial sobre el social.

Aquí se señalan los vacíos e imprecisiones que hay en la ley secundaria y las incongruencias con respecto a la reforma constitucional. Se explican también los cambios que estas reglas están generando en la relación entre Estado, medios y sociedad. Los seis temas enunciados en los siguientes subtítulos constituyen el eje vertebral de la reflexión que ofrecen los artículos que integran el libro *Nuevas reglas, ¿viejos problemas?*

Competencia, pluralidad e interés público

Uno de los principales obstáculos para la expresión de la diversidad social, cultural, étnica y política en los medios de comunicación ha sido la exagerada concentración de las frecuencias de radiodifusión en pocas empresas. En el caso de la televisión abierta, el duopolio Televisa/Televisión Azteca, al menos hasta 2016, ha acaparado aproximadamente el 95 por ciento de las frecuencias, concentrando también la inversión publicitaria. Las reformas recientes han generado nuevas condiciones para abrir el mercado televisivo. Este hecho creó amplias expectativas sobre el desarrollo de nuevos escenarios para la diversidad y la competencia.

Como consecuencia de las nuevas políticas de comunicación, en septiembre de 2014, se publicó la licitación de dos cadenas nacionales para televisión abierta. En marzo de 2015, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) dio a conocer a las dos empresas ganadoras: Grupo Radio Centro y Cadena Tres. La primera, encabezada por el empresario Francisco Aguirre, ofreció 3 058 000 000 de pesos; sin embargo, no logró cumplir con el compromiso económico ofrecido por el paquete de frecuencias y

se retiró dejando desierta la adjudicación de una de las cadenas. Por su parte, la empresa Cadena Tres, liderada por Olegario Vázquez Aldir, ofreció 1 808 000 000 pesos por el mismo número de frecuencias. En 2016, se anunció que esa tercera cadena nacional de televisión comenzaría a transmitir durante el segundo semestre de ese año.

Los resultados de tal licitación suscitaron dudas sobre los alcances que esta competencia pudiera tener y sobre las posibilidades de que se genere una mayor diversidad en la televisión abierta de nuestro país.

Algunos estudiosos de los medios han considerado que estamos ante una competencia tardía cuando la televisión pierde audiencias y el interés de la sociedad se orienta hacia los nuevos medios, pero en este proceso todavía queda un largo camino por recorrer.

Telecomunicaciones y acceso social a Internet: ¿qué cambió con la ley: equilibrios, calidad y competencia?

En México, el desarrollo de Internet no ha sido tan rápido y eficiente como en otros países de Europa y de América Latina. En 2015, las cifras indicaban que aproximadamente el 52 por ciento de los mexicanos tenía acceso a la red, aunque en condiciones muy diversas. Las reformas legales sobre este tema establecen la obligación del Estado para garantizar el acceso universal a Internet y a las tecnologías de la información y la comunicación. Sin embargo, aún hay una serie de cuestionamientos sobre las acciones que el Estado definirá para cumplir con esta obligación.

Sociedad vigilada. Justicia sí, pero ¿y los derechos individuales?

El título octavo de ley, “De la colaboración con la justicia”, es quizá, uno de los puntos más polémicos y, al mismo tiempo, de los menos discutidos en aras del reconocimiento de otros temas comprendidos en la ley. Sin duda, el problema de fondo es la desconfianza en el sistema de impartición de justicia en nuestro país y el temor que genera el acceso y uso de la información de los ciudadanos por parte de los funcionarios públicos. Uno de los principales problemas está en el momento de la interpretación y operación de la ley. Si bien se reconoce la necesidad de que la administración del Estado cuente con herramientas para acceder a la

información de los usuarios/ciudadanos en situaciones de emergencia, la definición de la regla y la fundamentación de la solicitud de información en el mismo articulado de la ley dejan amplios márgenes de ambigüedad. La reflexión se encamina a buscar cómo garantizar los derechos individuales y la colaboración con la justicia, y a evaluar las consecuencias de un modelo de sociedad vigilada en la producción de contenidos.

Órgano regulador: evaluación, límites y desafíos

Durante años, desde la academia se criticó la manera como el Estado otorgaba las concesiones y los permisos para la explotación de frecuencias de radiodifusión, sobre todo porque éste ha privilegiado el interés privado sobre el interés público. Estudiosos de los medios han documentado las arbitrariedades que ha cometido la autoridad en la materia y han cuestionado las decisiones que han generado una gran desigualdad en la distribución del espectro radioeléctrico. A lo largo de más de cuatro décadas, diversos sectores sociales exigieron la creación de un órgano autónomo, con facultades amplias para regular las actividades relacionadas con las telecomunicaciones y la radiodifusión. La reforma constitucional y la expedición de la nueva ley secundaria avanzaron en este tema. Se creó el IFT y se le atribuyeron una serie de facultades para regular las actividades de la radiodifusión y las telecomunicaciones. La reflexión actual intenta evaluar las posibilidades de autonomía real del órgano regulador y el desempeño que este instituto ha tenido en sus primeros años de existencia.

¿Medios oficiales o medios públicos?

El incierto camino de la desgubernamentalización

Los medios no comerciales a los que genéricamente se ha llamado medios públicos en nuestro país, han padecido un trato desigual y discriminatorio por parte del Estado. Ha sido histórica la decisión de nuestros gobiernos por privilegiar el desarrollo de la radio y la televisión comercial y marginar a los medios con fines sociales, culturales y educativos. A pesar de ello, existe una significativa estructura de medios sin fines de lucro en manos del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales.

El actual marco jurídico establece reglas mínimas para iniciar el tránsito de medios oficiales a los de carácter público. Sin embargo, diversos intereses políticos y también económicos de las grandes corporaciones de radio y televisión han buscado retrasar y menguar el desarrollo de verdaderos medios públicos.

Defensorías, audiencias y ciudadanos

Una de las aportaciones de la ley es la inclusión de una serie de derechos tanto de las audiencias de los medios de comunicación como de los usuarios de telecomunicaciones. Y, complementariamente, de la figura de defensoría de aquéllas, que procure hacer efectivos estos derechos a partir del cumplimiento de los códigos de ética que los medios ahora están obligados a proponer, publicar y cumplir. No obstante, a diferencia de la reforma constitucional, la ley parece concentrarse más en la competencia empresarial respecto del dominio de las frecuencias, la disputa del pastel publicitario y los efectos colaterales sobre la programación y el público, dejando en un aparente lugar ornamental los derechos de las audiencias. Y, más allá de discutir si la figura de la defensoría de las audiencias llega tarde, justo cuando las audiencias tienen las herramientas para reclamar y exigir sus derechos, las interrogantes giran en torno al margen de acción que tendrán estos defensores para hacer efectivos los derechos y las sanciones que deberán aplicarse a los medios en caso de infringir la ley.

Finalmente, con el afán de ofrecer un marco referencial que permita calibrar el significado de la reforma constitucional de 2013 y la ley secundaria de 2014, este libro cierra con un recuento histórico de lo que ha significado la participación tanto de la sociedad como de la academia en la evaluación del sistema de medios y en la elaboración de propuestas para reformar el marco legal de las telecomunicaciones y la radiodifusión, muchas de las cuales tuvieron incidencia en el nuevo marco regulatorio. Más que concluir, con este libro se pretende mantener abierta una discusión que comienza con el nuevo marco legislativo. El escenario está en constante evolución y el marco legal y su implementación deben ser materia de un cuestionamiento permanente.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PLURALISMO Y DIVERSIDAD

ALEIDA CALLEJA GUTIÉRREZ

Durante mucho tiempo, en nuestros sistemas políticos liberales y en la tradición de los derechos civiles y políticos, se mantuvo la premisa que sostenía que, para conservar las libertades del individuo, tenía que haber una conducta negativa del Estado, una no intervención como límite al poder político. En materia de libertad de expresión, esa no intervención evitaría posibles actos de censura o del control del flujo informativo por parte del Estado.

Ésa fue la idea que sostuvieron las empresas de radiodifusión durante las décadas de los ochenta y los noventa para promover la desregulación del sector en los procesos de liberalización económica en la región de América Latina, por lo que cualquier intervención del Estado era calificada como una violación a la libertad de expresión. La frase construida por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) de que no hay mejor ley que la que no existe, que hasta la fecha se sigue utilizando, muestra claramente esta tendencia.

Al respecto, en el nivel regional, el enfoque regulatorio y de política pública en materia de radiodifusión se ha caracterizado por una perspectiva eminentemente comercial y técnica que generó procesos de concentración en la propiedad de los medios que hasta la fecha perdura: tan sólo como promedio de dominio de los mercados de comunicación, cuatro operadores en los distintos países de América Latina tienen índices superiores al 95 por ciento de los mercados. Además, la estrecha vinculación entre los dueños de los medios y el poder político toleró esos niveles de concentración a cambio de líneas editoriales favorables a los gobiernos en turno (Becerra, 2015: 71-72) y México no fue la excepción.

El problema ante este enfoque es que solamente los actores con poder económico y capacidad técnica son quienes pueden acceder a las

frecuencias para ejercer la libertad de expresión, excluyendo a otros grandes grupos de la sociedad, especialmente a los carentes de poder, con lo cual, la pretendida universalidad del derecho a la libertad de expresión, reconocido a todas las personas, se vacía de contenido.

Si asumimos que una sociedad libre y democrática requiere de un amplio flujo de ideas para un debate público robusto, en el que puedan expresarse todos en condiciones de igualdad, pero en la práctica no todos tienen esa posibilidad, entonces tenemos un déficit en la calidad democrática.

En las últimas dos décadas, el debate sobre la libertad de expresión ha tenido una ampliación sustancial en la medida que los órganos de interpretación de los tratados de derechos humanos, tanto del sistema universal como del sistema interamericano, han elaborado estándares que abarcan las dimensiones individuales y colectivas del derecho; su indivisibilidad e interdependencia y la necesaria intervención de los Estados para su protección.

A través de principios, declaraciones, opiniones consultivas, informes temáticos, recomendaciones y sentencias, la ampliación del derecho podría resumirse en dos sentidos:

- a) El reconocimiento expreso de que la libertad de expresión tiene una dimensión individual, en la que toda persona es titular del derecho, pero también contiene una dimensión colectiva que permite que una sociedad ejerza el derecho a la información como vía para participar en el debate democrático, por lo que se requiere garantizar la pluralidad y diversidad de ideas e información como base para la calidad de dicho debate para la formación de una opinión pública libre y robusta, que puede verse afectada cuando un reducido número de personas tienen el control de la mayor parte de los medios de comunicación, por lo que los monopolios u oligopolios son inaceptables (CoIDH, 1985: párrs. 30, 31, 33; CoIDH, 2008: párr. 57; CoIDH, 2015: párrs. 141, 142 y 170; CCRP, 2011: párr. 13).
- b) Para garantizar la libertad de expresión se requiere de los Estados una conducta negativa, aunque también una conducta positiva para crear un aparato institucional, marcos jurídicos, regulaciones y políticas públicas, especialmente en el ámbito de la radiodifusión, con el fin de que la asigna-

ción de frecuencias se haga con criterios democráticos, sin discriminación, en igualdad de oportunidades para todos. Establecer la prohibición de todo tipo de oligopolios y monopolios en los medios de comunicación, medidas efectivas para evitar la concentración, medidas inclusivas para actores de la población tradicionalmente excluidos del acceso a los medios y asegurar la mayor diversidad de los medios de comunicación audiovisual (CIDH, 2000: Principios 2 y 12; CIDH, 2009: párrs. 9-12, 26, 29, 33,36, 65, 69 y 80; CIDH, 2000: párr. 10).

De esta manera, el Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH) reconoce que la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico para manifestarse, sino que deben facilitarse los medios necesarios para que dichas manifestaciones puedan llegar al mayor número de personas, estableciendo que la expresión y la difusión son indivisibles, pues comprenden el derecho de cada persona a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista como también el derecho de todos a conocer información y opiniones plurales y diversas. Ambas dimensiones las deben garantizar los Estados.

En la actualidad, es a través de los medios masivos de comunicación, que la población accede de manera sustancial a la información de interés público, se forma una opinión y toma decisiones en su vida cotidiana o en asuntos claves de la vida social, por lo que es de vital importancia que las personas puedan obtener a una diversa gama de productos culturales, opiniones distintas como vía para habilitar otros derechos vinculados con la participación ciudadana en el debate público, ejercer una contraloría ciudadana frente al poder público en el ejercicio de sus funciones, evaluar el desempeño de sus gobernantes y conocer otros derechos.

En el reconocimiento de que los medios de comunicación son el instrumento privilegiado para que la población posea la información, su situación y la manera cómo operan son, en nuestros tiempos, un tema clave para la democracia, de tal manera que una alta concentración en su propiedad es una vía indirecta que restringe tanto la libertad de expresión como el derecho a la información al afectar la pluralidad y diversidad informativa, pues tienen como consecuencia moldear la opinión pública según un solo punto de vista (CoIDH, 1985: párr. 33).

Efectos de la concentración mediática en la libertad de expresión

La calidad de la democracia depende de la variedad de visiones que circulan en el espacio público y que están disponibles para la ciudadanía. De esta manera, dos importantes indicadores de que los medios están garantizando el derecho a la información son su pluralidad y su diversidad de contenido (las informaciones, ideas culturales, valores y visiones de mundo que transmiten).

Cuando un Estado permite que los medios estén controlados por un número reducido de individuos o sectores sociales, o bien por uno solo, se genera una carencia de pluralidad que impide el funcionamiento de la democracia, pues cuando las fuentes de información son limitadas o fuertemente reducidas en cantidad, la población no puede confrontar la información desde otros puntos de vista o versiones, y sólo tiene acceso al relato de los hechos desde la perspectiva de un reducido grupo que maneja los medios, o bien de una única fuente, limitando de facto el derecho a la información de toda la sociedad.

Cuando los medios son controlados por un reducido número de grupos o individuos, se permite que ejerzan el control sobre la información directa o indirectamente. Incluso si hay múltiples medios de comunicación, pero sus propietarios y trabajadores son fuertemente representativos de un determinado grupo social, político, religioso, cultural o de otro género, la diversidad de puntos de vista es limitada. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha señalado que

Las dos dimensiones mencionadas [...] de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informados verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base de derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública desde un solo punto de vista (CoIDH, 2015).

Los monopolios u oligopolios no sólo afectan la pluralidad informativa, sino que al tener el control de la información y permear a la opinión pública también pueden adquirir un poder incluso superior al que ejercen las instituciones políticas, convirtiéndose en poderes fácticos o paralelos que determinan la agenda pública.

Ya en 1993, el Consejo de Europa (cit. en Aznar, 1999: 176) advirtió el riesgo de que los medios lleguen a representar a la opinión pública o reemplacen a las autoridades institucionales educativas y culturales:

Esto llevaría a convertir a los medios y el periodismo en poderes y contrapoderes sin que estuvieran dotados de la representación ciudadana o sometidos a los mismos controles democráticos que las autoridades públicas y sin que poseyeran el conocimiento especializado de las correspondientes instituciones culturales o educativas (Aznar, 1999: 176).

La influencia de los medios sobre los espacios del poder político es en nuestras sociedades actuales una de las principales preocupaciones para los procesos democráticos nacionales. Dejar sólo a las reglas de la racionalidad económica y de competencia del mercado la actividad de los medios profundiza las asimetrías en el ejercicio del poder económico por sobre el poder social y político.

Existe una ineludible relación entre el poder político y el poder mediático. Cuando éste último es más fuerte que el primero estamos ante un poder fáctico que debilita a las instituciones del Estado llegando a responder más a sus intereses que a los del bienestar general. Esta capacidad de operar del poder mediático se basa en el control informativo, al mantener el monopolio de la opinión se crea el caldo de cultivo para cooptar a significativos actores políticos.

La desigualdad en la información implica una inequidad en la capacidad de influencia y, finalmente, se concreta en una desigualdad del poder político. Los principales medios de comunicación están dominados por los grupos de renta elevada, eso les da mayores incentivos y recursos para actuar de conformidad con sus propios intereses e influir más en las decisiones políticas, porque su condición de dueños mayoritarios de

los medios les da ventaja para el manejo informativo y se han convertido en un factor real de poder (Vázquez, 2007).

La igualdad en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión continúa siendo la excepción, en tanto los grupos históricamente menos favorecidos, como las mujeres, las minorías, los refugiados, los migrantes, los indígenas y las minorías sexuales, aún luchan para que se tengan en cuenta sus opiniones y para poder acceder a la información que les concierne.

De ahí que el acceso a los medios es una disputa de poder político, económico y simbólico, por eso la manera en que se regula ha sido históricamente un proceso excluyente en el que sólo el sector gubernamental y empresarial han tenido las capacidades de decisión y participación, ahondando las desigualdades frente a otros sectores ciudadanos que no han tenido la posibilidad de participar no solamente en la expresión de sus aspiraciones o demandas, sino también para operar sus propios medios de comunicación como parte de la participación pública.

Las limitaciones a este derecho generan exclusión social y son restricciones para el desarrollo humano. Además, se traducen en obstáculos para la creación de medios de financiamiento público de las emisoras públicas, que además, no tienen una misión claramente definida; y la falta de reconocimiento legal para emisoras comunitarias sobre la base de criterios adecuados para dicho sector (Declaración conjunta del décimo aniversario: diez desafíos claves para la Libertad de Expresión en la próxima década, 2010: punto 5; Consejo de Derechos Humanos, 14º periodo de sesiones, A/HRC/14/23 del 2010).

Por eso, desde hace por lo menos una década, existen importantes movimientos para denunciar los procesos de concentración mediática y se han promovido leyes para combatirla, así como para la inclusión de otros sectores para el acceso a las frecuencias como principal vía para fomentar el pluralismo y la diversidad como la radiodifusión comunitaria e indígena.

Si bien en 2009, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió los estándares para una radiodifusión plural e incluyente, que fungen como criterios para que los Estados elaboren sus legislaciones y políticas públicas, lo cierto es que los procesos de convergencia tecnológica y transición

digital están agudizando la concentración existente en la mayor parte de los países de América Latina.

Por esa razón, en marzo de 2015, ocho organizaciones¹ defensoras de la libertad de expresión acudieron a la CIDH para hacer un planteamiento sobre la necesidad de que la Relatoría de Libertad de Expresión realizara un estudio sobre el impacto que tiene la concentración en la libertad de expresión, a fin de que emita los estándares correspondientes, pues aun cuando existe un álgido debate en países como México, Costa Rica, Ecuador, Chile, Argentina, Venezuela, entre otros, en algunos casos, se ha avanzado para ir en contra de la concentración mediática, pero sin directrices muy claras, lo que ha tenido como consecuencia una afectación a la libertad de expresión, como en los casos de Venezuela y Ecuador que emitieron regulaciones más para el control de contenidos que para fomentar el pluralismo, e incluso, el resultado final ha sido pasar de la concentración privada de medios a una estatal que es tan indebida como la privada.

La ausencia de estos criterios orientadores ha permitido que en la mayor parte de los países los límites a la concentración tengan prioritariamente un enfoque de competencia económica que resulta insuficiente para incrementar el pluralismo y la diversidad, tal como hemos visto que pasa en México.

El caso de México

En el caso de México existe, de manera reconocida, una alta concentración mediática de medios electrónicos, especialmente en la televisión abierta (CIDH, 2010: párr. 228; Trejo Delarbre, 2005; Cofetel-CIDE, 2011), producto de una regulación y una política pública que entendía la acción administrativa y su aparato institucional como instrumento de lealtades políticas (Aguilar, 2004: 22). En materia de radiodifusión, esa lógica permitió la

1 El Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (Observacom); Artículo 19-Brasil; la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi); el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo); el Colegio de Periodistas de Chile; el Instituto Centroamericano de Estudios para la Democracia Social (Demos); la Fundación para la Libertad de Prensa (Flip); e Intervozes-Coletivo Brasil de Comunicação Social.

generación de un *statu quo* en el que solamente los grupos de poder cercanos al gobierno en turno pudieron tener acceso a las frecuencias de radio y televisión, de hecho se asignaban de manera directa y discrecional por el Ejecutivo (Bohmann, 1989; Bravo, 2011: 49).

Las reformas constitucionales de 2013 incluyeron cambios importantes para el derecho universal de la libertad de expresión, en el artículo 6° se amplió el derecho a la información reconociendo que “Toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural² y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”, a su vez el artículo 7° retoma de manera literal el artículo 13.3 de la CAD al determinar que

Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Esta reforma constitucional (en adelante Decreto), que si bien tuvo sus falencias, generaba ciertas bases para la construcción de un nuevo paradigma del modelo de comunicación política en México, sin embargo, esta posibilidad se diluye de manera terminante en el caso de la radiodifusión, con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTTR), que entró en vigor en agosto de 2014.

Hay una gran cantidad de temas para abordar al respecto, en esta ocasión me referiré sólo a algunos que me parecen centrales.

Órgano regulador

Tradicionalmente la administración del espectro radioeléctrico, la adjudicación de frecuencias para la radio y la televisión fueron una facultad discrecional del Ejecutivo federal que las utilizaba para premiar o

2 Énfasis propio.

castigar a los grupos empresariales de acuerdo con los fines de cada gestión sexenal.

La demanda de contar con un órgano independiente de los poderes económicos y políticos fue mucho más enfática de manera reciente por parte de algunos académicos, organizaciones civiles y otros sectores por el conflicto entre la empresa mvs y el gobierno federal por el supuesto condicionamiento de la prórroga para su concesión en la banda del 2.5 Ghz que le impuso el presidente Felipe Calderón Hinojosa a cambio del despido de la periodista Carmen Aristégui de su noticiero matutino (Islas, 2012).

Por eso, la creación del IFT en el Decreto (artículo 28), como órgano autónomo del Estado a cargo de la regulación del espectro radioeléctrico y como autoridad en materia de competencia económica de la radiodifusión y telecomunicaciones para imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, a la propiedad cruzada de radiodifusión y telecomunicaciones con la facultad para ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar lo establecido en los artículos 6° y 7° de la Constitución fue uno de los avances centrales, que convirtió a México en el único país, cuando menos del continente americano,³ en contar con un organismo de estas características para regular las telecomunicaciones y la radiodifusión como órgano técnico, pero también para tutelar los derechos informativos como los derechos de las audiencias, la libertad de expresión, el derecho a la información y el acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación.

Sin embargo, a pesar de esas amplias facultades regulatorias y de política pública que originaron un nuevo diseño institucional, primero, fueron limitadas en la LFTR al fragmentar las competencias del IFT con la Secretaría de Gobernación para el monitoreo y las respectivas sanciones; y, segundo, se puede observar la permanencia de viejas prácticas y lógicas regulatorias cuando algunos de los comisionados del IFT afirman

3 Organismos autónomos existen en Chile (CNTV) y Colombia (ANTV), aunque sólo para regular la televisión, y con facultad para normar la actividad radiodifusora, de telecomunicaciones y, al mismo tiempo competencia la CCF en Estados Unidos y la Ofcom del Reino Unido, pero que no cuentan con autonomía constitucional, información revisada en el sitio <www.observacom.org>.

públicamente que no encuentran sustento constitucional para regular los contenidos y que buscan asegurar la “libertad programática”, así como evitar que se les acuse de censura.

Este tipo de declaraciones confirman la tendencia que, como he sostenido, está rebasada de no intervención o de conducta negativa por parte de agencias del Estado para proteger la libertad de expresión cumpliendo con la obligación de respetar. Si bien esto es necesario y debe de mantenerse, lo cierto es que la protección de la libertad de expresión no se agota en este deber, también debe incluirse el mandato de proteger, que es una obligación positiva para que el Estado establezca el marco jurídico e institucional para evitar la violación de derechos por parte de particulares o agentes estatales a terceros. El Estado, así, tiene una función de prevención pero también de mecanismos de exigibilidad, especialmente, en el caso que nos ocupa, para las audiencias frente al desempeño de los medios de comunicación. Lo que también nos refleja esta postura de los reguladores es que siguen pensando la radiodifusión sólo desde una perspectiva eminentemente técnica y económica dejando de lado los derechos informativos, como tradicionalmente ha sucedido.

Otra evidencia más clara al respecto la podemos ver en la licitación de las nuevas cadenas nacionales de televisión, mandatada desde el Decreto a través del artículo 8° transitorio, que tenía por objetivo fomentar el pluralismo a través de la entrada de nuevos actores a la televisión abierta, eso significaba la posibilidad de contar con contenidos diversos, sin embargo, aunque en las bases de la licitación se puso como uno de los requisitos presentar la propuesta programática, no le asigno ningún tipo de puntuación (IFT, 2015), por lo que no hubo oportunidad de poder avanzar en este rubro y nuevamente privaron solamente criterios técnicos en términos de cobertura y económicos en términos de la capacidad de instalación y producción.

Sistema de medios públicos

Otra forma de fomentar el pluralismo y la competencia es a través de un sistema de medios públicos independientes y robusto. Por la importancia que revisten para el pluralismo, ciertos organismos refieren la obligación

de los Estados para asegurar que los medios públicos cuenten con fondos públicos suficientes y estables, los cuales deben de estar establecidos por ley como medida de protección ante injerencias arbitrarias de los sectores gubernamentales y privados, así como implementar mecanismos innovadores de financiamiento y con un presupuesto que sea garantizado por adelantado para periodos de varios años y que se ajuste de acuerdo con la inflación (CIDH, 2009: párr. 93; OEA, 2007).

En la Constitución, en el artículo 10° transitorio se hizo un avance transformador sobre el marco legal de los medios públicos al determinar, entre otros puntos, que contarán con independencia editorial, autonomía de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas, defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento, pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

Sin embargo, en la LFTR no se especificaron los mecanismos para lograr tales atributos, como tampoco en los Lineamientos Generales de Otorgamiento a las Concesiones emitidos por la IFT, que en lo único que abundó fue en el requisito de que los medios públicos deben tener consejos ciudadanos independientes.

Y aunque el artículo 88 de la LFTR confirma su financiamiento a través del presupuesto público, limita sus alternativas de financiamiento a donativos en dinero o en especie hechos por personas físicas o morales de nacionalidad mexicana o extranjera; la venta de productos, contenidos propios previamente transmitidos de conformidad con su fin y objeto sin que se encuentre comprendida la emisión de mensajes comerciales y la venta de publicidad, patrocinios, proyectos de financiamiento y convenios de coinversión para la producción o difusión de contenidos y convenios de coinversión con otras dependencias públicas.

Por su parte la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano limita los patrocinios a menciones o presentaciones visuales a tan sólo cinco segundos (artículos 5° y 6°). En ninguna parte de la normativa sobre medios públicos se aseguran sus recursos públicos, se deja a la discrecionalidad de las instituciones y gobiernos de los estados su asignación, con lo cual se limitan sus posibilidades para poder cumplir lo que mandata en el Decreto.

La gran oportunidad de contar con verdaderos medios de servicio público se perdió primero con la LFTR y posteriormente con los lineamientos emitidos por el IFT.

Medios comunitarios e indígenas

El pluralismo y la diversidad requieren de variedad de medios de comunicación, así como de contenidos e informaciones, eso es posible en la medida que se garanticen las condiciones para su desarrollo, que se traducen en la suficiencia de recursos económicos para hacer frente a los desafíos tecnológicos de cobertura del servicio a la población, como de la producción de contenidos digitales que son mucho más costosos que los analógicos, además de hacer frente a la prestación de servicios en un entorno convergente, esto incluye a los medios comerciales locales y regionales que tienen la cercanía con sus habitantes, como a los medios comunitarios e indígenas.

Sobre los medios comunitarios, la legislación debe definir su naturaleza, finalidad social, su independencia operativa y financiera del Estado y de los intereses económicos, así como establecer en ley la posibilidad de que utilicen distintas fuentes de financiación, como la publicidad comercial, e incluir suficientes garantías para que por vía del financiamiento oficial no se conviertan en medios dependientes del Estado, disolviendo la independencia de los medios no lucrativos (CIDH, 2009: párrs. 108 y 112).

Sobre los medios de uso social en general, la LFTR en su artículo 89, permite mecanismos de financiamiento a través de donativos en dinero o especie para lo cual tienen que ser donatarias autorizadas; aportaciones y cuotas o cooperación de la comunidad a la que prestan servicio; venta de productos, contenidos propios previamente transmitidos sin que se encuentre comprendida la emisión de mensajes comerciales y venta de publicidad; recursos provenientes de entidades públicas para la generación de contenidos programáticos distintos a la comercialización; arrendamiento de estudios y servicios de edición, audio y grabación; convenios de coinversión con otros medios sociales para el mejor cumplimiento de sus fines de servicio público.

Sólo para el caso de los medios comunitarios e indígenas, la venta de publicidad a los entes públicos federales (publicidad oficial) se destinará

el 1 por ciento del monto para servicios de comunicación social y publicidad autorizado en sus respectivos presupuestos. Este gasto de publicidad oficial al conjunto de concesiones de uso social comunitarias e indígenas del país, se distribuirá de forma equitativa entre las concesiones existentes. Las entidades federativas y municipios podrán autorizar “hasta el 1 por ciento” para dicho fin de conformidad con sus respectivos presupuestos.

Al dejarles en la ley como principal financiamiento la publicidad oficial se incumple el estándar, no solamente por limitarlo a los recursos de la publicidad oficial, que se caracterizan por su asignación opaca y discrecional, tal como lo han demostrado con evidencia empírica organizaciones sociales (Artículo 19 y Fundar, 2015), en la que no pocas veces es muy complicado saber el monto total que se destina a los medios por cada una de las dependencias, sino porque también se les impide acceder a mecanismos múltiples de financiamiento legal y legítimo como puede ser un porcentaje de su programación para comercializar, lo cual no implica lucro en tanto los recursos sean reinvertidos en el proyecto, tal como se establece en la ley.

Igualmente es un obstáculo que deban ser donatarias autorizadas para recibir donaciones en dinero o en especie según los criterios de la Secretaría de Hacienda, que son procesos administrativos largos, complejos y que implican una carga más para los sectores que de suyo tienen dificultades para gestionar su acceso a las frecuencias, imponiéndoles una carga excesiva. Las restricciones en los mecanismos de financiamiento son desproporcionadas y resultan en una discriminación tanto *de iure* como *de facto*.

Al igual que a los medios públicos, a los comunitarios e indígenas se les restringe de manera importante su financiamiento, con lo cual se impide su desarrollo y, por lo tanto, el fortalecimiento del pluralismo.

Competencia

Si bien la concentración no es necesariamente negativa, en términos de competencia económica lo puede ser cuando se abusa de la posición de poder para imponer sus condiciones e intereses por sobre la competencia y condicionar los bienes o servicios.

En el caso del sector audiovisual la concentración indebida no solamente tiene un impacto sobre los bienes o servicios, sino también en la

pedra angular de cualquier democracia: la libertad de expresión, considerada una de las libertades más preciadas que permite el ejercicio de otros derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, reforzando su carácter interdependiente e indivisible, como lo mencioné al principio de mi intervención.

Respecto a los diferentes tipos de concentración, la CIDH (2004, párrs. 27-28 y 31) ha definido que la concentración de modo vertical se refiere al control de una empresa sobre el conjunto de entidades económicas independientes en los distintos niveles de producción de un producto. Por ejemplo, en el caso de los medios de comunicación social, cuando una misma empresa controla a las demás compañías que 1) producen (periódicos, revistas, libros, películas y estudios de producción de televisión), 2) distribuyen (redes de distribución local y empresas de cable) y 3) difunden (empresas telefónicas, sistemas de cable y satélite) la información a los consumidores.

La concentración de modo horizontal es cuando se fusionan las diferentes empresas en un mismo nivel de producción. Por ejemplo, cuando una controla todas o a la mayor parte de las redes de distribución de información para los consumidores en un determinado espacio, impidiendo que otros competidores desarrollen sus actividades. Aun cuando los competidores existan, éstos no pueden competir con la empresa más grande, pues tarde o temprano comenzarán a tener pérdidas, precisamente por la posición dominante de la misma en el mercado.

La propiedad cruzada es la participación de una empresa para controlar medios escritos, audiovisuales, de distribución, voz y datos, producción de contenidos y otras plataformas para difundir información, contenidos y servicios. Esto sucede ahora con más facilidad por la convergencia tecnológica por el llamado triple o cuádruple play, que consiste en la dotación de servicios de audio, video y datos desde una sola plataforma, como por ejemplo en la televisión de cable donde se ofrecen los servicios de televisión, teléfono fijo e Internet (triple play) y hasta telefonía móvil (cuádruple play).

En el caso de México, como ya lo hemos mencionado, el sistema de medios se ha caracterizado por una alta concentración indebida de medios electrónicos que en el caso de la radio se conforma por un oligopolio de

diez grupos que controlan la mayor parte de las frecuencias (Sosa Plata, 2011: 95), y en el caso de la televisión el llamado duopolio televisivo conformado por dos empresas multimédios (Televisa y Tv Azteca) que hasta nuestros días controlan el 94 por ciento de las frecuencias, el 98 por ciento de las audiencias y acaparan el 99 por ciento del mercado de la publicidad comercial (IFT, s.f.g). Eso no cambiará hasta que no entre a funcionar la nueva cadena nacional de televisión adjudicada a Olegario Vázquez Aldir y se licite la cadena que quedó desierta ante la insolvencia de pago por parte del Grupo Radio Centro.

Si bien el Decreto avanzó de manera importante con el invento de la figura de preponderancia y con la prohibición expresa de la concentración de frecuencias a nivel regional y nacional, la LFTR descafeinó la posibilidad de poner límites a la concentración en materia de radiodifusión, tanto por la limitación a las facultades del IFT como por las propias medidas de competencia económica.

Podemos resumir en el cuadro 1 algunas de las limitaciones de la LFTR para imponer límites a la concentración.

Como se puede observar, aun cuando desde la Constitución se especificaron menos elementos para limitar la concentración en el terreno de la radiodifusión, en la ley secundaria la regulación se volvió más laxa, lo que derivó en acusaciones públicas al Congreso por aprobar una ley que seguía protegiendo la concentración en las actuales televisoras (Martínez, 2014; Siempre, 2014; Mendoza, 2014; E-consulta, 2014).

En el caso de la televisión de paga por cable y satelital, una de las plataformas que tiene el mayor potencial en la convergencia tecnológica por permitir dotar de servicios de triple play se generó una mayor concentración gracias al artículo 9º transitorio de la LFTR que restringió la facultad regulatoria del IFT al impedirle intervenir en determinadas concentraciones, con lo cual se le abrió la puerta grande a Televisa para ir de compras de sistemas de cable: Grupo Cable Tv (Cablecom) el 14 de agosto de 2014 y de Cablevisión Red (Telecable) el 9 de junio de 2015, por lo que ahora domina el 60 por ciento de ese mercado.

Cuadro I

Rubro	Limitaciones
Preponderancia y poder sustancial	<p>Se determina por sector y no por servicio en materia audiovisual se permite que Televisa pueda ser declarada preponderante en radiodifusión, pero no en televisión por cable que es un servicio de telecomunicaciones (artículo 262). Además se incluye el artículo 9° transitorio que le permite comprar más empresas de Tv restringida al no ser preponderante en Telecom, impidiendo que el IFT ejerza sus facultades preventivas <i>ex-ante</i> en materia de autorización y análisis de concentraciones, creando un régimen de excepción para ciertos agentes, en ciertos sectores.</p> <p>Se equipara indebidamente el estatus de preponderante al de agente económico con poder sustancial, imponiéndoles las mismas obligaciones, cuando en materia de competencia económica son figuras jurídicas distintas (artículo 138).</p>
Regulación asimétrica a preponderantes	<p>Determinación de tarifas para los servicios de radiodifusión, sin que el IFT pueda regular en función de análisis económico y regulatorio previos para la competencia (artículos 120, 131 y 272).</p>
Propiedad cruzada	<p>Se contempla un régimen y mecanismos atípicos que no constituyen límites a la propiedad cruzada, sino modalidades permisivas de propiedad cruzada, privando al IFT de la facultad para fijar los límites que la Constitución le faculta, impidiendo que se establezca de forma casuística el análisis del IFT para imponer las medidas idóneas (artículos 285,286 y 287).</p>
Multiprogramación	<p>Se limitan las posibilidades del IFT para utilizar la multiprogramación como medida de promoción de la pluralidad o competencia, restringiendo sus facultades para definir las obligaciones de los agentes preponderantes o con poder sustancial, así como las reglas de propiedad cruzada (artículo 158).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del documento de discusión del pleno del IFT 2015.

A pesar de esto, el IFT pudo haber impuesto medidas antimonopolio si hubiera declarado al Grupo Televisa como agente económico con poder sustancial del mercado, lo cual evadió con el argumento de que otras empresas aumentaron su número de suscriptores hasta en un 2 por ciento y Televisa perdió ese mismo porcentaje de suscriptores, aun cuando su Unidad Investigadora concluyó que gtv ejercía poder sustancial de mercado en televisión restringida en 2124 municipios y que, tras la compra de Cablecom y Telecable, este poder se había incrementado en noventa y nueve y sesenta y tres municipios, respectivamente. Eso quiere decir que esa empresa es uno de los pocos proveedores del servicio en el 87 por ciento de los municipios existentes en el país.

Con la resolución del IFT, Televisa podrá continuar comprando operadores y aumentando su participación en el mercado con acciones agresivas que desplazarán sobre todo a las medianas y pequeñas empresas locales y regionales, sin que pueda ser sancionada por ello, en pocas palabras se le dio más poder a quien es ya de suyo poderoso.

Las consecuencias de esta decisión pegan en varios sentidos a los usuarios y a las audiencias.

Al haber menor competencia, los usuarios de los municipios que no tengan otras opciones de cable o satélite tendrán que asumir el aumento de tarifas, el empaquetamiento de servicios que los obliguen a contratar forzosamente telefonía, Internet y televisión, sin que puedan optar por sólo uno de ellos. Si bien en las grandes ciudades puede haber más opciones, en miles de municipios la oferta es escasa. Ahí también falló la lógica de los comisionados, pues mientras su Unidad Investigadora hizo un análisis por localidad, ellos se aferraron a hacerlo a nivel nacional solamente.

Otra de las consecuencias es que habrá menos diversidad de contenidos, sobre todo locales, que son producidos por cableras; además al controlar el mercado, gtv impone sus contenidos por la capacidad que tiene para negociar con compañías programadoras que venden los derechos para transmitir ciertos canales de televisión de paga, y al producir más de treinta canales de televisión restringida también puede empaquetar canales libremente, imponiendo sus propios canales, con lo cual la carente calidad de contenidos se repite también en la Tv de paga reduciendo la diversidad y la pluralidad de contenidos e información.

En pocas palabras, la determinación del IFT fue en detrimento de la competencia y el pluralismo al que están obligados los Estados para generar condiciones de garantía de la libertad de expresión, el derecho a la información y el bienestar de las mayorías, de nada nos sirve contar con un órgano autónomo si no es capaz de poner límites a los intereses de particulares, afectando a millones de mexicanos.

Las perspectivas

Creo que en México nos toca la estrategia que se llama “de lo perdido lo que aparezca”. Ganamos algunos derechos con el Decreto, los cuales hay que pelear y para eso propongo las siguientes acciones:

- Monitoreo y vigilancia a la actuación del órgano regulador. Los únicos que lo están vigilando son las grandes empresas y dedican muchísimos recursos a golpearlo para presionar por sus intereses. Corresponde a la academia y a las organizaciones monitorear el diseño y la implementación de las políticas públicas por parte del IFT para exigir el cumplimiento de la tutela de derechos.
- Aunque ganamos la televisión nacional pública, tampoco le estamos poniendo atención. Si ahí no hacemos presión pública, nadar de a muertito es de lo más fácil, y eso es lo que están haciendo; es decir, no hay ningún tipo de vigilancia o de monitoreo ciudadano a esa cadena nacional pública. Me parece que allí, tendría que haber algún mecanismo de monitoreo, de sistematización para generar un proceso de presión.
- Utilizar el litigio estratégico para combatir artículos de la LFTR contrarios a los derechos estipulados en el decreto con casos paradigmáticos.

FUENTES

AGUILAR, L.

- 1992 “Estudio Introductorio”, en L. Aguilar, ed.,
La hechura de las políticas. Ciudad de México: Porrúa, 15-84.

ARTÍCULO 19 Y FUNDAR

- 2015 *Libertad de expresión en venta*. Ciudad de México: Fundar.

ASOCIACIÓN MEXICANA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN (Amedi)

- 2011 *Panorama de la comunicación en México 2011*.
Ciudad de México: Amedi.

AZNAR, H.

- 1999 *Ética y periodismo*. Barcelona: Paidós.

BECERRA, M.

- 2015 *De la concentración a la convergencia. Políticas de Medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

BRAVO, J.

- 2011 *El presidencialismo mediático. Medios y poder durante el gobierno de Vicente Fox*. Ciudad de México: UNAM/Gernika.

BOHMANN, K.

- 1989 *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*.
Ciudad de México: Alianza.

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (COFETEL)

- s.f. “Acciones complementarias para la transición a la TDT”, en <http://www.cft.gob.mx/swb/Cofetel_2008/22_Acciones_complementarias>.

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y CENTRO DE INVESTIGACIONES Y DOCENCIA ECONÓMICAS (COFETEL-CIDE)

- 2011 *Estudio sobre el mercado de servicios de televisión abierta en México*, 5 de diciembre, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2013/10/Reporte_CIDE_CM_201112_publico.pdf>.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

- 2009 “Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente”, en *Relatoría Especial de Libertad de Expresión*.

- 2000 “Declaración de principios sobre libertad de expresión de la CIDH”, en *Relatoría de Libertad de Expresión*.
- 1969 “Convención Americana sobre Derechos Humanos ‘Pacto de San José Costa Rica’”, *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, en < <https://www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosconvencion/pag0259.pdf>>.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CoIDH)

- 2015 *Caso Granier y Otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela. Sentencia del 22 de junio de 2015*, en < http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_293_esp.pdf>.
- 2008 “Caso Kimel vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008 (fondo, reparaciones y costas)”, *Universidad de Palermo*, en < [http://www.palermo.edu/derecho/centros/pdf/CasosCIDH/CIDHCasoKimelvsArgentinaCIDH\(2008\).pdf](http://www.palermo.edu/derecho/centros/pdf/CasosCIDH/CIDHCasoKimelvsArgentinaCIDH(2008).pdf)>.
- 1985 Opinión Consultiva 5/85 CoIDH sobre la Colegiación Obligatoria de periodistas.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

- 2012 “Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del ‘Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México’”, *Diario Oficial de la Federación*, Observacom, 4 de mayo, en <<http://observacom.org/mexico-reforma-acuerdo-sobre-estandar-tdt-acuerdo-cofetel-2012/>>.
- 2010 “Decreto por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para concretar la transición a la Televisión Digital Terrestre”, *Diario Oficial de la Federación*, Observacom, 2 de septiembre, en <<http://observacom.org/mexico-acciones-gubernamentales-para-la-transicion-decreto-2010/>>.
- 2008 “Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de la televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México”, *Diario Oficial de la Federación*, Observacom, 2 de julio, en <<http://observacom.org/mexico-adopcion-estandar-tdt-acuerdo-cofetel-2008/>>.

E-CONSULTA

- 2014 *Reforma Telecom favorece a Televisa y limita a estaciones comunitarias*, en <<http://www.e-consulta.com/medios-externos/2014-07-06/reforma-telecom-favorece-televisa-y-limita-estaciones-comunitarias>>.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT)

- 2015 “Acuerdo por el que el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica las bases de licitación pública para concesionar el uso, aprovechamiento y explotación comercial de canales de transmisión para la prestación del servicio público de televisión radiodifundida digital, a efecto de formar dos cadenas nacionales en los Estados Unidos Mexicanos (Licitación No. IFT-1)”, en <<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/espectro-radioelectrico/television/2015/1/acuerdoquemodificalasbasedelicitation1.pdf>>.
- 2014 “Dictamen sobre la procedibilidad de una controversia constitucional por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones en contra del ‘Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión’ [documento presentado al pleno del IFT por las comisionadas Adriana Labardini y María Elena Estavillo para controvertir la LFTR ante la SCJN por invasión de facultades del Congreso, propuesta que fue rechazada por el resto de los integrantes del pleno], en <<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdooliga/pift030914265dictamensobrecontroversia.pdf>>, consultado el 28 de enero de 2016.
- s.f.a “Acuerdo de la política pública de la TDT”, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2014/07/P_IFT_EXT_160714_113.pdf>.
- s.f.b “Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina la terminación de transmisiones analógicas en las áreas de cobertura de diversas estaciones de televisión radiodifundida que prestan servicio en Mexicali en el estado de Baja California”, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2015/02/P_IFT_EXT_250215_61.pdf>.
- s.f.c “Acuerdo por el que el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide la política para la transición a la televisión digital terrestre”, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2014/04/P_IFT_030914_259.pdf>.
- s.f.d “Comentarios, opiniones y propuestas recibidas en la consulta para la transición a la TDT”, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/categoria/consultas_publicas/consulta-politica-tdt/>.

- s.f.e “Consulta pública sobre el proyecto de ‘Política para la transición a la Televisión Digital Terrestre’”, en <<http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/industria-intermedia/consulta-publica-sobre-el-proyecto-de-politica-para-la-transicion-a-la-television-digital-terrestre/>>.
- s.f.f “El pleno del IFT cumple con los mandatos legales dentro del plazo de 180 días que planteó la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (comunicado de prensa)”, en <<http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2015/02/COMUNICADO-IFT-08.pdf>>.
- s.f.g *Estudio sobre el mercado de servicios de televisión abierta en México, Comisión Federal De Telecomunicaciones. Telecom CIDE*, 5 de diciembre de 2011: 5, 8, 43, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2013/10/Reporte_CIDE_CM_201112_publico.pdf>.
- s.f.h *Informe TDR 2014*, en <<http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/industria-intermedia/unidad-de-sistemas-de-radio-y-television/nuevas-tecnologias/television-digital-terrestre-tdt/>>.
- s.f.i *Informe sobre la penetración de TDR 2014*, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2012/09/INFORME_SOBRE_LA_PENETRACION_DE_TDT_2014_rev3.pdf>.
- s.f.j “Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la Fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/lineamientos_mc_mo_aislados_vf1.pdf>.
- s.f.k *Multiprogramación de televisión*, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2015/02/Multiprogramacion_TV-16-02-15.pdf>
- s.f.l “Política para la transición a la televisión digital terrestre”, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2014/04/CN_DOF_P_IFT_030914_259.pdf>.
- s.f.m *Reportes del Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión*, en <<http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/industria-intermedia/unidad-de-sistemas-de-radio-y-television/nuevas-tecnologias/television-digital-terrestre-tdt/reportes-del-cctdr/>>.
- s.f.n “Respuestas generales a los comentarios, opiniones y manifestaciones recibidas durante la consulta pública del documento titulado ‘Política para la transición a la televisión digital terrestre’”, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2014/07/Respuestas_consulta_publica_TDT.pdf>.

s.f.o *Tabla de canales adicionales para la transición a la TDT*, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2012/09/Tabla_de_canales_digitales_para_transicion_a_TDT_05-06-2013_pub.pdf>.

ISLAS, O.

2012 *9741 México, Amedi, Diferendo mvs-gobierno. Los bienes de la nación no deben ser instrumento político del gobierno*, 28 de agosto, en <<https://octavioislas.com/2012/08/28/9741-mexico-amedi-diferendo-mvs-gobierno-los-bienes-de-la-nacion-no-deben-ser-instrumento-politico-del-gobierno/>>.

MARTÍNEZ, C.

2014 “Favorece ley a televisoras”, *El Universal*, 3 de julio, en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/analistas-favorece-ley-a-las-televisoras-111515.html>>.

MENDOZA CANCINO, E.

2014 “Ley de Telecom, insuficiente y parcial; favorece a Televisa: Trejo Delarbre”, *7/24*, 22 de abril, en <http://www.iis.unam.mx/pdfs/iismedios/abril2014/raultrejo_724.pdf>.

OBSERVACOM

2014 “Reforma Constitucional marzo de 2013. Se confirma la fecha del apagón del decreto de 2010”, *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, en <<http://www.observacom.org/mexico-ley-federal-de-telecomunicaciones-y-radiodifusion/>>.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

2013 *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*, 3 de mayo, en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=921&IID=2>>.

2007 *Declaración conjunta sobre diversidad en la radiodifusión*, 12 de diciembre, en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

1966 *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 12 de diciembre, en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>.

SIEMPRE

2014 “La nueva ley telecom es regresiva y beneficia a Televisa”, *Siempre*, en <<http://www.siempre.com.mx/2014/07/la-nueva-ley-telecom-es-regresiva-y-beneficia-a-televisa/>>.

SOSA PLATA, G.

2011 “Grupos radiofónicos y concentración”, en *Panorama de la comunicación en México 2011*. México: Asociación Mexicana de Derecho a la Información, 95-110.

TREJO DELARBRE, R.

2011 *Blog de Trejo Delarbre Raúl*, en <<https://mediocracia.wordpress.com/2011/11/03/quienes-cuantos-y-en-donde-controlan-la-television-mexicana/>>, consultado el 7 de julio de 2015.

2005 *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

VÁZQUEZ, D.

2007 “La democracia, el populismo y los recursos políticos del mercado: déficits democráticos y neopopulismo”, en *Vox populi. Populismo y democracia en América Latina*. Ciudad de México: Flacso, 324-333 y 346-356.

ESTADO, REGULACIÓN Y TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO. EL FRACASO DEL FATALISMO DESREGULATORIO

RAÚL TREJO DELARBRE

El Estado dio un golpe de timón con la reforma de 2013 para las telecomunicaciones y la radiodifusión. La prolongada inoperancia de las leyes para esos sectores se resolvió con un nuevo y muy detallado marco jurídico establecido en la Constitución que sería reglamentado al año siguiente. La discrecionalidad gubernamental en la asignación de concesiones, así como en la regulación de las actividades de empresas telefónicas, de radio y de televisión, fue reemplazada con la creación de un nuevo organismo normativo autónomo, obligado a tener un desempeño transparente. Esas nuevas reglas fueron tardías, incompletas o parciales, según el punto de vista de quien las evalúe. Pero sin duda, configuraron un escenario diferente para las telecomunicaciones y la radiodifusión en México.

El gobierno federal dejó de tener la facultad para normar dichos sectores. De ello se ocupa el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), con atribuciones precisas y sobre todo con capacidad para establecer políticas públicas y sancionar a las empresas que no las acaten. La creación del nuevo organismo mostró la decisión del Estado —es decir, en este caso del Congreso, de los partidos políticos y del gobierno mismo— de ceñir a las empresas de radiodifusión y telefonía a un contexto de competencia hasta entonces inexistente en el país.

Esa regulación se encuentra a prueba todavía algunos años después de que se aprobó el nuevo marco jurídico. En las siguientes páginas se discutirá ese modelo de Estado y políticas públicas; se describirán las pautas para el órgano regulador y se recuperan algunas vertientes de la discusión internacional acerca de las telecomunicaciones y su reglamentación.

Vigilancia del Estado, a pesar de todo

Las telecomunicaciones y la radiodifusión, que inicialmente se desarrollaron de manera paralela y que ya en el siglo XXI son inevitablemente complementarias debido a la convergencia tecnológica, son actividades que tienden a quedar al margen o incluso por encima del control de los Estados. Pero, al final de cuentas, la regulación no resulta indispensable para garantizar la expansión tecnológica y económica de tales industrias.

La tecnología de las telecomunicaciones, que sirve lo mismo para difundir señales telefónicas y de Internet que de televisión y radio, permite llevar contenidos cada vez más lejos, con mejor calidad y a más personas. Dichas señales trascienden fronteras y son tan abundantes, ubicuas y constantes que ningún gobierno puede controlarlas. Los costos de estas tecnologías son altos y, cuando se cobra por utilizarlos, también lo son los derechos para ocupar segmentos del espectro radioeléctrico a través del cual se propagan las señales de telefonía y de radiodifusión abierta. Por eso es frecuente que las empresas en esos sectores se concentren hasta constituir poderosos y bien conocidos consorcios que llegan a tener comportamientos monopólicos. El capital que nutre a esas corporaciones, así como a los productos que generan (es decir, señales telefónicas, programas de televisión, plataformas de Internet, etc.) suelen ser transnacionales. Todas esas características dificultan la regulación de las telecomunicaciones. Por ello, esa industria necesita que existan reglas.

El espectro radioeléctrico es limitado: el Estado tiene que asignar frecuencias a las empresas interesadas en ocupar segmentos del espacio aéreo y solamente puede hacerlo de manera discrecional o a partir de normas que establezcan procedimientos para solicitar y eventualmente concursar por tales frecuencias. Además, hay una infinidad de especificidades técnicas que tienen que ser reguladas: la interconexión entre distintas empresas telefónicas, los servicios que están autorizadas a ofrecer, los segmentos del mercado que pueden ocupar, las localidades a las que están autorizadas a llegar, las obligaciones que resultan del uso de frecuencias, la solución de las disputas que surjan entre ellas, etc. En el campo de la radiodifusión, además de la gestión de frecuencias, el Estado tiene que normar asuntos como la publicidad en radio y televisión, la clasificación de programas, las cuotas de programación nacional o regional, los idiomas en que pueden hacerse las

transmisiones, las pautas para contenidos en horarios para menores de edad, entre otros. Por mucho que abandone sus responsabilidades no hay Estado que se abstenga de regular —mucho o poco, constante u ocasionalmente, de manera responsable o negligente— las telecomunicaciones y la radiodifusión.

La sola existencia de más de un operador en telecomunicaciones o de más de una empresa en el campo de la radiodifusión obliga a los Estados a contar con instrumentos para normarlas. Ningún mercado se autorregula. La oferta y la demanda no bastan para establecer el ámbito de actuación de cada empresa y los servicios que pueden ofrecer a la sociedad, ni para resolver litigios entre las corporaciones en tales sectores. Entre las telecomunicaciones y la radiodifusión, incluso, hay una creciente superposición de servicios —las empresas de televisión por cable pueden ofrecer además enlaces de telefonía, las de telefonía difunden televisión de paga, en Internet se propagan servicios de televisión, etc.— que deben ser definidos y al menos arbitrados por una autoridad estatal. La reglamentación es una necesidad de las empresas mismas, por mucho que tengan un discurso en contra de ella.

En el examen de esta situación, con frecuencia ha prevalecido una postura un tanto ideologizada que ha supuesto que la liberalización de los mercados —entre ellos los de telecomunicaciones— propició de manera forzosa la ausencia de mecanismos ordenadores. Al neoliberalismo, que es considerado el paradigma económico que ha prevalecido en la mayor parte del mundo al menos desde la última década del siglo xx, se le identifica con tendencias como las siguientes: preponderancia del interés de las corporaciones privadas, debilidad de los Estados nacionales, contracción o desaparición de las pautas para la competencia económica, abatimiento de los salarios y concentración de la riqueza, marginación de la protesta social, entre otros rasgos que aquí solamente enumeramos. La concepción más difundida acerca de ese modelo supone que nos encontramos ante una hegemonía creciente y casi indisputada de las corporaciones privadas, acompañada de un repliegue también irreparable del Estado.

Hay mucho de todo ello en las experiencias nacionales que se registraron en diversas latitudes durante más de un cuarto de siglo en el periodo entre 1990 y 2015. Pero el Estado no ha desaparecido, ni siquiera en los momentos y en los países en los que se ha registrado una más alevosa

explotación de recursos e ingresos de las sociedades en beneficio de las corporaciones privadas. En el tema que nos ocupa, en algunos países las reglas para las telecomunicaciones y la radiodifusión fueron más flexibles, entre otras cosas, para autorizar fusiones y consolidaciones de empresas, para permitir la inversión extranjera en sectores y en proporciones que antes estaban reservados a los capitales nacionales y para la convergencia de distintos medios en frecuencias que habían sido reservadas a un solo servicio. Tales decisiones y autorizaciones siempre, con distintas modalidades, han sido atribuciones de los Estados y han significado el mantenimiento de reglas y formas de regulación. En otras palabras, no ha existido una desregulación plena como en ocasiones se cree cuando se evalúa el desarrollo de las normas para estas industrias.

Desde fines del siglo pasado fue posible señalar que tal desregulación no existía, al menos en los países de mayor desarrollo y, por lo tanto, con más expansión de las telecomunicaciones en América Latina. En el ya lejano 1996, Mastrini y Mestman advirtieron:

Sostenemos que el uso del concepto de desregulación constituye una falacia construida a partir de presentar Estados en retirada, cuando por el contrario dichos Estados se encuentran en la primera línea de batalla, generando un volumen de dispositivos legales, en muchos casos mayor que los previos, destinados a establecer reglas de juego acordes con los intereses de los grupos oligopólicos. Así, mientras se produce una supuesta apertura hacia un hipotético libre mercado, en realidad se están sentando las bases para regular en pos de una nueva estructura de propiedad cada vez más dominada por el capital concentrado [...] el término desregulación debe ser reemplazado por el de re-regulación, una nueva lógica en política de medios (Mastrini y Mestman, 1996: 82).

En los países que tenían reglas e instituciones reguladoras ya consolidadas, como Estados Unidos y Gran Bretaña, se dieron procesos de desregulación muy evidentes. Las normas que ya existían, y que estaban dirigidas a telecomunicaciones o radiodifusión, se reformaron para que resultasen más flexibles. Sin embargo, se mantuvieron las capacidades decisorias de los órganos que adjudican frecuencias y autorizaciones.

En otros casos, especialmente en naciones con órganos reformadores más débiles o en donde la infraestructura para telecomunicaciones era más escasa y hacía falta una intervención estatal que promoviera el desarrollo de tales sectores, las legislaciones fueron afinadas para fortalecer la regulación. Eso sucedió, ya avanzado el nuevo siglo, en algunos países de América Latina.

Tales diferencias en la regulación para los mercados de telecomunicaciones habían sido advertidas desde fines de los años ochenta. Pelton (1987: 240) se refirió al “telepoder” como la capacidad de las empresas de esos ramos para ganar presencia económica y lo definía como “la fuerza más importante detrás de la desregulación de las telecomunicaciones”. Ese autor era directivo en la empresa de satélites Intelsat y a partir de su experiencia internacional explicaba:

Se puede decir que la desregulación y las políticas pro-competitivas son apropiadas sólo para economías desarrolladas en donde existe suficiente capital y experiencia técnica para permitir una plena competencia entre organizaciones competentes. También se puede observar que los países en desarrollo con economías basadas en la agricultura tienen mucho menos necesidad de telecomunicaciones y redes de computadora que los países con economías de servicio (Pelton, 1987: 243-244).

Más allá de la simplificación en esa descripción de economías nacionales muy variadas, aquel diagnóstico reiteraba que la desregulación para los medios no ocurría en todos los países ni de manera idéntica.

Por eso, más tarde, el ya citado Mastrini y el también argentino Damián Loreti consideraron:

La llegada al poder del neoliberalismo afianzó una política global de destrucción del Estado de Bienestar que tras la argucia discursiva de la ‘desregulación’, consumó un proceso que denominamos ‘re-regulación’. Se trata de una revisión de la regulación vigente con el fin de alcanzar una liberalización controlada del sistema, con actores privados reteniendo el control sobre las cuestiones claves del proceso. [Y a continuación señalaban] En políticas de comunicación la rerregulación fue utilizada

especialmente para eliminar restricciones a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación (Mastrini y Loreti, 2009: 60).

Esos autores tenían razón al considerar que las corporaciones privadas influyeron para que las legislaciones permanecieran estancadas o incluso fueran modificadas en su beneficio. Pero muy pronto la realidad de su propio país modificó ese panorama cuando, en octubre de 2009, el Congreso argentino aprobó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En los años siguientes, en varios países de la región se realizaron reformas legales que, con distintas características, establecieron límites a la expansión de las empresas mediáticas que ya existían: les crearon o fortalecieron contrapesos (medios públicos y comunitarios, defensorías de audiencias, etc.) y establecieron organismos regulatorios. No podemos detenernos aquí en la discusión de esas legislaciones nacionales, algunas de las cuales demoraron varios años para entrar en vigor o han estado sujetas a largos procesos de discusión y aprobación. En cada sitio hay inflexiones específicas, pero se puede considerar que las nuevas normas en Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela, disminuyeron el poder de las corporaciones que han dominado la comunicación de masas de cada país.

El investigador Martín Becerra ha podido afirmar, después de una revisión panorámica de esos cambios, que

A diferencia de la relajación de las normas sobre la propiedad de los medios que se impulsa en los países centrales con el pretexto de la convergencia tecnológica, en América Latina las nuevas regulaciones y la discusión social que las acompaña profanan uno de los núcleos duros de la tradición del sector de medios en la región, al fijar como objetivos la promoción de nuevos actores sociales a las licencias audiovisuales, el cuestionamiento de la concentración de la propiedad, la necesidad de producir contenidos con criterio federal y, en algunos países, el mayor protagonismo del gobierno en la gestión de medios con criterio de propaganda (Becerra, 2014: 72).

El mito de la re-regulación

En circunstancias diferentes y a pesar del repliegue del Estado en épocas como las que marcaron el rígido *thatcherismo* en Gran Bretaña o el pragmático *reaganismo* en Estados Unidos, a la postre se mantuvieron las regulaciones estatales para los medios de comunicación. Al referirse al régimen jurídico para la televisión en los países anglosajones *Hernán Galperin* ha considerado:

A pesar de la abundante discusión acerca de la desregulación de la industria, el hecho es que los gobiernos continúan desempeñando un papel clave en la asignación de recursos y moldeando la dinámica de los mercados en la industria de la radiodifusión. Para bien o para mal todavía deciden (o al menos regulan en extenso) quién puede transmitir qué, a quién, a cuáles precios y utilizando cuál tecnología, particularmente en el sector terrestre (también conocido como “sobre el aire”) (*Galperin, 2004: 6*).

En otras palabras, no sólo no hay re-regulación restauradora de los privilegios de las corporaciones dominantes sino que, con matices diferentes en cada circunstancia, se puede apreciar un proceso de recuperación de las capacidades y deberes del Estado. Las peculiaridades de cada legislación, insistimos, suscitan resultados diferentes. En algunos casos, como en Venezuela, el Estado acota a los medios privados para limitar el contrapeso que podían ejercer delante del gobierno y favorecer así liderazgos populistas y antidemocráticos. En otros, quizá se puede esperar una nueva diversidad comunicacional.

Considerar sin más que hemos tenido procesos de desregulación e incluso regulaciones contrarreformistas obedece a una apreciación rígida de tendencias políticas, culturales y económicas que, sin embargo, están repletas de contraluces. Los enfoques analíticos a partir de los cuales se pudo dictaminar con cierta prisa que nos hemos encontrado en procesos de desregulación y re-regulación partieron de una fórmula —a la que llamaremos ecuación del fatalismo desregulatorio— que algunos estudiosos consideraron inamovible.

Ecuación del fatalismo desregulatorio

Hay un modelo neoliberal que impone, en todas las actividades, el interés de las grandes corporaciones privadas / los medios de comunicación están cada vez más controlados por esas corporaciones / las corporaciones exigen que los Estados nacionales se replieguen, abatan reglas y cedan atribuciones / los Estados, imbuidos de la ideología neoliberal y privatista, dejan los mercados de comunicaciones sometidos a la correlación de fuerzas entre las empresas / legislaciones y mecanismos de regulación son flexibilizados al gusto de los consorcios mediáticos / la desregulación es inevitable.

Tres factores, al menos, se interpusieron para que esa *ecuación*, que por supuesto aquí simplificamos para ilustrarla, no se cumpliera de manera irremediable. En primer término, esa fórmula se enfrentó con la política. Los Estados no están invariable ni dócilmente dispuestos a ceder atribuciones. Dentro de cada Estado hay corrientes e historias que coinciden, discrepan o entablan alianzas en constante vitalidad. Por lo demás, ningún Estado acepta de buena gana que lo neutralicen y mucho menos su aniquilación. Partidos e instituciones, pero también sectores activos de la sociedad, han considerado que la influencia política, y en ocasiones el poder financiero de las corporaciones mediáticas, había crecido tanto que a veces rivalizaba con la capacidad para gobernar de las propias instituciones estatales. La reforma legal para los medios dejó de interesar únicamente a especialistas y formó parte de las agendas de candidatos y partidos.

En segundo término, el acaparamiento de recursos comunicacionales (frecuencias, infraestructura de telecomunicaciones, redes de banda ancha, entre otros) ejercido por pocas empresas, se convirtió en un dique para la calidad y la diversidad de sus productos y servicios. Sin competencia, ni contraste, las viejas corporaciones resultaron poco eficientes para renovar instalaciones y servicios técnicos. En otro plano, tampoco tuvieron interés ni aptitud para innovar los contenidos de radiodifusión de tal manera que pudieran reflejar la pluralidad de la sociedad.

Más allá de la oferta de servicios y contenidos que le presentan a la sociedad las disputas entre consorcios, o entre consorcios y segmentos

de la llamada clase política, replantearon la necesidad del Estado y su capacidad interventora. En Argentina, el enfrentamiento del gobierno del presidente Néstor Kirchner con el Grupo Clarín contribuyó a impulsar la Ley de Servicios de Comunicación. En México, la abierta rivalidad de Televisa y Televisión Azteca con América Móvil subrayó las dificultades que tenía el gobierno, sin recursos legales suficientes, para regular a esas empresas.

Por diversos motivos, algunos sectores de usuarios y consumidores han sido más activos para demandar que tales empresas mejoren los servicios y contenidos comunicacionales que les ofrecen. Al actuar como ciudadanos y no sólo como clientes, han contribuido a crear, si bien de manera insuficiente, nuevos contextos de exigencia pública delante de tales consorcios.

Un tercer factor ha sido la realidad de los mercados, tanto nacionales como internacionales que, lejos de abominar la intervención del Estado, la han requerido como garantía para que exista concurrencia económica con reglas claras. Esa fue la lección de las crisis financieras internacionales al terminar la primera década del nuevo siglo: después de que la negligencia de las autoridades reguladoras permitió que se expandieran sin control negocios inmobiliarios y bancarios, la solución fue el restablecimiento o la aplicación de las capacidades reguladoras del Estado. Esa fórmula ha sido considerada tan necesaria para el crecimiento de las telecomunicaciones que, entre las voces que exigen la creación de órganos reguladores fuertes, se encuentran las de instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las corporaciones privadas compiten entre ellas porque se disputan mercados finitos. No todas pueden vender todos los productos y servicios que quisieran. Por otra parte, tales corporaciones no siempre tienen los mismos intereses ni, en todos los casos, comparten los mismos discursos. Un consorcio mediático puede exigir el repliegue del Estado en un país, o en un momento específico, y decir lo contrario en otro sitio o en otra circunstancia.

En otras palabras, y como un factor adicional, se puede reconocer que después de todo el neoliberalismo —entendido como un régimen que forzosamente desplaza al Estado e impone la hegemonía de las

corporaciones privadas— no era tan inexorable como se pudo haber creído. El Estado nunca ha sido capturado de manera completa y fatal por las corporaciones y existe un entramado de tensiones y diversidades políticas que, en cada sociedad, acotan esos intereses.

México, décadas sin reglas suficientes

Para referirnos al marco jurídico que desde 2013 y 2014 regula, en México, las telecomunicaciones y la radiodifusión, es pertinente recordar, a riesgo de hacer una pausa en un tema muy elemental, la distinción clásica entre gobierno y Estado. El primero es la instancia política responsable de poner en práctica la gestión de los asuntos públicos. En México, el gobierno es ejercido, en el plano federal, por el presidente de la República. El Estado en cambio es el conjunto de instituciones que ejercen el poder político, entre ellas el propio gobierno, los Poderes Legislativo y Judicial, los partidos políticos, las empresas estatales, los órganos de seguridad pública, etcétera.

Las telecomunicaciones y la radiodifusión utilizan recursos públicos (las calles en donde se colocan cables aéreos o subterráneos, el espectro radioeléctrico) además de desempeñar servicios de carácter público. Los cuales implican, entre otras, dos garantías: todos los habitantes del país tienen derecho a recibir tales servicios y, por otra parte, hay aspectos de su funcionamiento específico que el Estado tiene obligación de regular (las interconexiones telefónicas entre una y otra compañía o de una ciudad a otra, la libertad en el uso de Internet, los espacios para el propio Estado o la clasificación de programas para niños y jóvenes en televisión y radio, por mencionar algunos).

A fin de cumplir con esas responsabilidades el Estado implanta reglas y mecanismos, precisamente, regulatorios. Todas esas tareas requieren de la existencia y el cumplimiento de pautas de carácter técnico, pero además tienen importantes implicaciones políticas. El Estado resuelve en cuáles frecuencias puede transmitir una empresa de televisión y de cuántos canales puede disponer en todo el país, por ejemplo. Mientras más frecuencias maneje, el poder comunicacional y por lo tanto el poder político de esa empresa resulta mayor. A fin de que esas actividades regulatorias se realicen de la manera más profesional posible, sin que se

desconozcan sus consecuencias políticas, pero sin que ellas predominen al tomarse tales decisiones, es pertinente que sean cumplidas por una autoridad independiente del resto de las instituciones estatales. El IFT reemplazó al gobierno federal que, especialmente a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, regulaba frecuencias, infraestructura y autorizaciones, entre otros asuntos, para telefonía y radiodifusión. El IFT es una nueva institución del Estado, pero no forma parte de la administración pública centralizada en el gobierno federal. Se trata de un organismo cuyas decisiones no tienen que depender de los intereses políticos coyunturales de cada gobierno —eso, al menos, en su diseño institucional—.

Para que eso ocurriera tuvo que pasar más de medio siglo. Desde 1960 la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV) facultó al gobierno federal la regulación de tales medios. El gobierno ya se encargaba de ello, pero sus atribuciones en dichos campos fueron ampliadas y quedaron sujetas a una normatividad específica. Lo mismo sucedió a partir de 1995 con la Ley Federal de Telecomunicaciones. La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), que primero se encargó de supervisar y auspiciar el funcionamiento de la telefonía y más tarde también de adjudicar concesiones para radiodifusión, dependía del gobierno federal. La transferencia de esas tareas al IFT dejó al gobierno sin la mayor parte de las atribuciones que le permitían manejar a los medios electrónicos y favorecer, o no, a las empresas telefónicas.

La creación de ese organismo regulador, que no está subordinado al gobierno y además tiene normas que lo mantienen formalmente distanciado de los intereses de las empresas a las que reglamenta, significó un viraje respecto de la condescendencia que, en términos generales, el gobierno mexicano había mantenido hacia las empresas de telecomunicaciones y radiodifusión. Aunque no puede decirse que no existía regulación ni que el interés de las empresas reemplazaba las decisiones del Estado, durante muchos años tres circunstancias concurren para que México tuviera una deficiente regulación de los medios.

En primer lugar, las leyes en esa materia eran atrasadas y en buena medida obsoletas. Cuando en 1960 fue creada la legislación para radio y televisión, los satélites de comunicaciones e Internet no existían. La

televisión de paga, tanto por cable como satelital, fue normada por la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 que, a su vez, tampoco registraba las posibilidades de la comunicación digital. Por absurdo que parezca, en el régimen jurídico mexicano la televisión de paga no era televisión.

Esa legislación, en segundo lugar, no era renovada porque los radiodifusores preferían trabajar con reglas inoperantes para no arriesgarse a que una reforma legal —como a la postre sucedió— impusiera restricciones al desarrollo de sus negocios. En 2005, las empresas que dominaban el campo de la televisión rompieron esa costumbre e impulsaron una reforma legal con la que, entre otras cosas, querían utilizar a su conveniencia las frecuencias que tenían concesionadas y a través de las cuales ahora, gracias a la digitalización de las transmisiones, podrían difundirse canales adicionales y otros servicios de telecomunicaciones. A esa reforma a las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, que fue aprobada por el Congreso en marzo de 2006, pero cuyos principales apartados fueron derogados al año siguiente, se le conoció como “Ley Televisa” (Esteinou y Alva, 2009).

El Poder Legislativo, en tercer término, actuó durante varias décadas como garante de esos intereses de las principales empresas de radiodifusión. Aunque en las Cámaras de Diputados y Senadores siempre hubo legisladores de afán reformador que desde los años ochenta (por supuesto del siglo xx) promovieron iniciativas para actualizar las reglas de la radiodifusión y posteriormente también las de telecomunicaciones, la decisión mayoritaria siempre era postergarlas y desecharlas. Y cuando las empresas televisoras promovieron la “Ley Televisa” ambas cámaras la aprobaron. Sin embargo, la ausencia de reglas eficientes y actuales resultaba cada vez más onerosa para el Estado, además del costo político que para los legisladores significaba aquella adhesión al interés de las empresas de televisión y radio.

De la inhibición regulatoria a la reforma de 2013

Durante más de tres décadas y media, la sociedad civil y el sector académico, preocupados por la concentración de los medios de radiodifusión y por las escasas vocación y capacidad regulatoria del Estado, propusieron sucesivas y, en su momento, infructuosas fórmulas para modificar la legislación en ese campo. En otro sitio hemos descrito la

evolución de las propuestas acerca del mecanismo para regular a los medios electrónicos (Trejo, 2015). De las fórmulas deliberativas pero sin atribuciones prácticas que en los años ochenta proponían organizaciones como la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC), se avanzó al diseño de órganos reguladores de carácter profesional, integrados por especialistas que tendrían facultades legales para organizar el espectro radioeléctrico, establecer reglas para el tráfico de señales y, en ocasiones, para supervisar contenidos y, cuando fuese necesario, imponer sanciones a las empresas de radiodifusión. Distintas coaliciones de ciudadanos, como las que articuló la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), respaldadas por legisladores comprometidos con esa causa, afinaron sus proyectos de ley ya en el transcurso del nuevo siglo, pero, invariablemente se enfrentaron al rechazo de las empresas que no admitían reglas que limitaran el uso casi discrecional que hacían de concesiones y frecuencias.

El modelo de regulación que prevaleció en México durante más de medio siglo, fincado en la atribución del presidente de la República para otorgar, supervisar y eventualmente retirar concesiones de radiodifusión, se había desgastado a la par de la capacidad de las empresas televisoras para promover sus intereses en la llamada clase política. Además, al mismo tiempo, era necesaria una regulación capaz de tomar en cuenta a las tecnologías digitales. Las reformas denominadas “Ley Televisa”, aprobadas en 2006, fueron un ejemplo de *rerregulación* de acuerdo con la acepción descrita en páginas anteriores: se trataba de un retroceso en términos políticos, ya que privaba al Estado de la facultad para autorizar, o no, el uso con servicios adicionales a los de radiodifusión de las frecuencias concesionadas a las empresas de televisión y radio. Allí, a la digitalización se le reconocía como un recurso a favor de los negocios de tales empresas. Sin embargo, esa fuga hacia adelante y con beneficiarios escasos que aprobó el Poder Legislativo fue atajada un año después por el Poder Judicial cuando la Suprema Corte declaró que la mayor parte de tales reformas eran inconstitucionales. La *rerregulación* benigna con las empresas que había sido respaldada por un sector del Estado (los senadores y diputados) fue invalidada por otra de las instituciones estatales (el Poder Judicial).

Seis años más tarde, tras nuevos litigios entre el poder político y el

poder mediático (especialmente la cancelación en 2007 de la propaganda electoral, que se pagaba con recursos públicos en radio y televisión y las protestas de los consorcios afectados por esa decisión) la reforma para los medios ya era parte de la agenda de los partidos y, ahora sí, de los legisladores. El “Pacto por México”, que entablaron en diciembre de 2012 el gobierno y los tres principales partidos (PRI, PRD y PAN) cuando comenzó la gestión del presidente Enrique Peña Nieto, incluía la reforma para la radiodifusión y las telecomunicaciones. Gracias a ese compromiso, en 2013, se incorporó a la Constitución Política una extensa colección de disposiciones, entre las que destacó la creación de un organismo regulador autónomo y sólido, el IFT.

Las reformas incorporadas a la Constitución Política a partir del 11 de junio de 2013 y reglamentadas con precisiones y retrocesos en la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTTR), publicada el 14 de julio de 2014, son de tal complejidad que resulta imposible tan sólo glosarlas en unas cuantas páginas. Se trata de una legislación convergente que, en un mismo ordenamiento jurídico regula a las telecomunicaciones (telefonía, Internet, comunicación satelital, redes de datos, etc.) y a la radiodifusión. Allí, entre otros aspectos, se establece que tales servicios son de interés público; se crea un nuevo régimen de concesiones para el pleno aprovechamiento de las posibilidades tecnológicas, siempre con supervisión del Estado; se precisan derechos de los medios públicos y sociales, así como los derechos de los usuarios y consumidores y se indican obligaciones del Estado para llevar banda ancha a toda la sociedad.

La regulación de esos sectores y tareas está a cargo del ya mencionado IFT que tiene facultades, de acuerdo con el artículo 28 constitucional, para “eliminar eficazmente barreras a la competencia y la libre concurrencia”. Ese organismo puede establecer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, administra el espectro radioeléctrico y los recursos orbitales del país, regula a la radiodifusión restringida y es la autoridad en materia de competencia económica en telecomunicaciones y radiodifusión.

Para ejercer con independencia esas facultades, el instituto tiene autonomía constitucional. No está supeditado al gobierno, ni a los poderes legislativo o judicial. Tiene un estatus como el del Instituto Nacional Electoral

(antes Instituto Federal Electoral) o la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que han tenido reconocible relevancia en la transición política del país. Esa autonomía se ha pretendido garantizar con medidas de dos tipos. Por una parte, el IFT cuenta con facultades como las ya mencionadas, que no están sujetas a la aprobación de ninguna otra instancia estatal. En segundo término, está encabezado por siete comisionados a los que designa el Senado de la República con un sofisticado procedimiento.

La gestión de esos comisionados tiene una vigencia de nueve años para que no coincida con las renovaciones sexenales del gobierno y son reemplazados de manera escalonada. En sus primeros años hay comisionados designados para plazos menores, que serán sustituidos por funcionarios que durarán los nueve años en ese encargo. El Senado los elige a partir de listas presentadas por el presidente de la República después de un concurso de selección. Los aspirantes se someten a un examen a cargo de tres organismos autónomos (Banco de México, Instituto Nacional de Evaluación para la Educación e Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Además, tienen que demostrar experiencia en actividades relacionadas con telecomunicaciones y radiodifusión, no pueden haber sido funcionarios públicos de primer nivel, ni legisladores durante el año previo al nombramiento y en los tres años anteriores no haber sido empleados de empresas sujetas a la regulación del instituto.

Esas reglas procuran que el instituto esté encabezado por funcionarios calificados técnicamente, pero también, por la independencia política que se pretende para tales tareas. Sin embargo, la designación de los primeros, aprobada por el Senado el 10 de septiembre de 2013, fue cuestionada porque los resultados del examen de selección no fueron públicos y de los siete comisionados había cuatro sin experiencia específica en los asuntos que tendrían que regular, así como dos que trabajaron en empresas telefónicas menos de tres años antes de su designación (Trejo, 2014).

IFT: complejo y contradictorio estreno

Como quiera que sea, los primeros comisionados del IFT transcurrieron los años iniciales de su gestión ceñidos a tres condiciones: una compleja agenda establecida por la nueva legislación, las presiones de las empresas

reguladas por el organismo autónomo, así como las reglas que imponen distancia respecto de las empresas así reguladas, la transparencia en sus decisiones y la atención de la sociedad al desempeño del instituto.

La reforma legal, además de las reglas con las que los comisionados fueron designados, establecieron un amplio temario de obligaciones que el instituto debió cumplir en sus meses iniciales. Aún antes de que se aprobara la ley reglamentaria, pero ya con las atribuciones que le confería la Constitución, el 6 de marzo de 2014, el instituto declaró preponderantes a Telmex y Telcel en el campo de la telefonía, así como a Televisa en televisión. Eso implicó que tales consorcios no podrían crecer más en los campos en los que eran preponderantes y tendrían obligación de compartir sus infraestructuras para la transmisión de señales con otras empresas. En contradicción con esa medida, el 2 de octubre de 2015 el IFT resolvió que Televisa, a pesar de ocupar más del 60 por ciento de ese mercado, no tenía poder sustancial en la televisión de paga. Esa decisión fue muy controvertida, aunque los comisionados que la apoyaron explicaron que la cuota de mercado ocupada por dicha empresa había disminuido y que, a pesar de ser alto, ese control sobre seis de cada diez suscripciones a televisión de cable y satelital no había sido utilizado por Televisa para imponer tarifas a su conveniencia.

La presión de las empresas constituye el segundo factor que acota al IFT. En sus dos primeros años las decisiones de ese organismo resultaron fuertemente discutibles, pero no siempre para los mismos actores sociales. En algunas ocasiones las resoluciones fueron incómodas para los intereses de Televisa. En otras afectaron los negocios de América Móvil, es decir, de Telmex y Telcel. Algunos dictámenes del instituto han sido aplaudidos por quienes consideran que las televisoras privadas ameritan una reglamentación más severa y otros les han parecido adecuados a los críticos de las telefónicas dominantes. No se puede considerar que haya una tendencia homogénea en los destinatarios de las decisiones del instituto y ese es un signo de la autonomía, o al menos del pragmatismo, con que se ha desempeñado dicho organismo.

La licitación de dos cadenas nacionales de televisión (una de las cuales no fue adjudicada porque el grupo que la ganó, Radio Centro, no pudo pagar el monto que había ofrecido por ella) y especialmente el apagón

analógico, que el 31 de diciembre de 2015 terminó con las transmisiones de televisión con la tecnología anterior para que, a partir de entonces, solamente hubiera señales digitales en casi todo el país, fueron otras de las decisiones vistas y difíciles del instituto. Ambas medidas fueron rechazadas por Televisa y Televisión Azteca, que nunca aceptaron la instalación de una cadena adicional de televisión con alcance nacional (la licitación para esa tercera cadena la ganó el Grupo Imagen cuyas transmisiones estaban previstas para iniciarse a mediados de 2016) y que no tuvieron interés en la digitalización de las señales porque implicaba la disponibilidad de más espacios para nuevos canales de televisión. Además, la declaración de preponderancia que le impusieron, la consiguiente obligación para disminuir su presencia en el mercado de la telefonía fija y celular y especialmente la llegada de nuevas empresas —como IFT— así como la solidificación de algunas de las que ya existían (como Telefónica) han inquietado de sobremana a América Móvil, la firma que controla el desempeño de Telmex y Telcel.

Las decisiones del IFT, por otra parte, están acotadas por reglas de contacto hasta hace pocos años impensables en la relación entre los órganos reguladores y las empresas afectadas por sus decisiones. Los comisionados se encuentran legalmente impedidos para entrevistarse con representantes de las empresas de telecomunicaciones o radiodifusión, a menos que se trate de reuniones previamente agendadas y notificadas dentro del propio instituto y únicamente en sus instalaciones. De cada entrevista tiene que haber un registro público. Las sesiones del pleno del IFT deben ser grabadas y esos registros han de estar a disposición de los interesados. La ley no indica qué tipo de grabación tiene que hacerse y los comisionados han preferido registrar, para la difusión pública, solamente el audio y no el video de sus sesiones. Tampoco han autorizado la transmisión en directo de tales reuniones. De acuerdo con la Ley Federal de Transparencia, de esos registros queda reservada la difusión de segmentos que contengan información considerada como confidencial.

Las decisiones y proyectos del instituto son evaluados por un consejo consultivo integrado por quince ciudadanos a los que designan los comisionados del IFT. En los primeros nombramientos hubo más conse-

jeros ligados a empresas, o a compañías consultoras, que representantes de organizaciones sociales sin interés mercantil y comprometidas con agendas ciudadanas.

Por otra parte, desde marzo de 2014, el IFT abrió, con acceso en línea, el Registro Federal de Concesiones, que contiene la información de empresas e instituciones que han recibido frecuencias de radio y televisión o concesiones para prestar servicios telefónicos. Hasta entonces los documentos de las concesiones y permisos otorgados por el gobierno habían sido inaccesibles para el público.

Las que hemos señalado son únicamente algunas de las tareas a las que está obligado el IFT. Al comenzar la primavera de 2016 estaban pendientes decisiones como el establecimiento de normas para defender derechos de las audiencias, la determinación del ancho de banda que ocuparía cada estación radiofónica de Frecuencia Modulada y de la cual dependería si habría o no espacio para más estaciones en cada localidad, la licitación de nuevas radiodifusoras de AM y FM y de una cuarta cadena de televisión nacional. Una de las tareas más importantes sería la creación, por parte del gobierno, y con supervisión del instituto, de una red nacional de banda ancha (en la ley se le denomina red compartida) que, construida con infraestructura pública e inversión privada, ofrecería conexiones a empresas que tendrían obligaciones en materia de precios y cobertura para llevar Internet a zonas del país que carecen de tal servicio.

Al enumerar esas responsabilidades del IFT queremos subrayar la amplia capacidad que tiene para regular lo que han sido hasta ahora, pero también para reorientar a las telecomunicaciones y la radiodifusión. Las decisiones del instituto han resultado polémicas porque han afectado —aunque a veces de manera insuficiente, según la perspectiva desde donde se les evalúe— a los intereses dominantes en tales industrias. Las empresas cuyos intereses se encuentran en juego cabildan, presionan y en ocasiones denuncian e incluso promueven campañas de prensa tratando de influir en las decisiones del instituto. En cambio, las organizaciones ciudadanas a las que podrían importarles esas decisiones han tenido escasa capacidad para analizarlas y discutir las. Si algo ha faltado, ha sido la creación de un contexto de exigencia crítica hacia el IFT

por parte de ciudadanos y grupos sociales interesados en tales temas.

A contracorriente de los diagnósticos que consideraban que se había replegado de manera irremediable, con las reformas legales el Estado en México recuperó su capacidad para regular telecomunicaciones y radiodifusión. Con la autonomía del instituto, el gobierno perdió capacidad para impulsar políticas públicas pero esa posibilidad, aumentada con atribuciones que eran inexistentes como la facultad de acotar el crecimiento de monopolios, la ganó el Estado. En vez de desregulación y lejos de la reregulación revisionista que supedita el mercado a la hegemonía de los consorcios privados, se ha desarrollado —insistimos, con contradicciones, pero también con resultados patentes— una nueva diversidad, con nuevos actores, reglas y contrapesos, en los mercados de las telecomunicaciones y la radiodifusión.

FUENTES

BECCERRA, M.

2014 “Medios de comunicación: América Latina a contramano”, *Nueva Sociedad*, núm. 249 (enero-febrero), en <<http://nuso.org/articulo/medios-de-comunicacion-america-latina-a-contramano/>>.

ESTEINOU MADRID, J. Y A. R. ALVA DE LA SELVA, COORDS.

2009 *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*. México: UAM.

GALPERIN, H.

2004 *New Television, Old Politics. The Transition to Digital TV in the United States and Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.

MASTRINI, G. Y D. LORETI

2009 “Políticas de comunicación: Un déficit de la democracia”, en S. Sel, comp., *La comunicación mediatizada: hegemonías, alternativas, soberanías*. Buenos Aires: CLACSO.

MASTRINI, G. Y M. MESTMAN

1996 “¿Desregulación o rerregulación? De la derrota de las políticas a la política de la derrota”, en *Cuadernos de Información y Cultura 2*. Madrid: Universidad Complutense.

PELTON, J.

1987 “International Telecommunications Competition in the Age of Telepower”, *International Journal* 42, núm. 2.

TREJO DELARBRE, R.

2015 “Organismo regulador autónomo. Una búsqueda durante un tercio de siglo”, en M. Meneses, J. Bravo y M. Gabino, coords., *Telecomunicaciones y radiodifusión en la encrucijada. Regulación, economía y cambio tecnológico*. México: Fontamara y Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 49-73.

2014 “Defender la reforma para los medios” en J. Woldenberg *et al.*, *Libertad de expresión, disidencia y democracia*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 95-102.

INTERNET, PRIVACIDAD Y DATOS PERSONALES. EL DEBATE A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN

MARÍA ELENA MENESES ROCHA

Libertades en Internet

Internet se ha convertido en un entorno propicio para que los ciudadanos expresen sus ideas políticas y pidan rendición de cuentas a los gobernantes. Se trata de un instrumento crucial en el siglo XXI que potencia las libertades democráticas (La Rue, 2014). La red, según el exrelator para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas, Frank La Rue, facilita el acceso a la información e incrementa la observancia ciudadana para que las instituciones rindan cuentas y faciliten la activa participación ciudadana en la construcción democrática. Así, en países en donde prevalecen libertades acotadas, las potencialidades democráticas disminuyen.

A nivel mundial, las libertades en Internet han disminuido en el último lustro. Según el reporte de la organización Freedom House (2015), las amenazas se han generalizado en los últimos años con la promulgación de tratados comerciales y leyes que comprometen la potencialidad que tiene la Red como instrumento para el ensanchamiento de estas libertades. La organización que evalúa a sesenta y cinco países encontró que en cuarenta y dos los gobiernos piden a las empresas restringir o borrar contenidos políticos y religiosos; en cuarenta, se envió a prisión a personas que compartieron información sobre estos temas y en trece se decretaron leyes que incrementan la vigilancia sobre los ciudadanos.

Entre el Estado, las empresas y los usuarios hallamos tensiones recurrentes que amenazan esta tríada de derechos interrelacionados: libertad de expresión, derecho a la información y derecho a la privacidad. Este último es el que resulta más vulnerado con la creciente digitalización de la sociedad y a partir del cual se enfrentan los mayores desafíos de orden jurídico, político y social.

En el presente texto se expone el inédito debate alrededor de estas tensiones a partir de la reforma constitucional en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2013 con el fin de documentar e identificar los puntos y argumentos fundamentales de la discusión, no solo para ofrecer un recuento histórico, sino para promover el análisis y un debate más amplio tendiente a buscar las mejores prácticas que tengan como eje los derechos civiles y políticos con una mirada multidisciplinar que busque el fortalecimiento de la democracia.

En el mundo, se debate alrededor de la creciente tentación de los Estados para que los concesionarios de telecomunicaciones y proveedores de aplicaciones y contenidos funjan como intermediarios ya sea para criminalizar a los internautas que violen derechos de autor, ya para retener datos personales sin controles rigurosos, con el fin de perseguir delitos en ocasiones sin ordenamientos judiciales, con el riesgo latente de desproteger al ciudadano frente al Estado.

La creciente importancia de estos intermediarios ha hecho necesario establecer responsabilidades, pues son mediadores que posibilitan las prácticas sociales, culturales y políticas de la sociedad actual. La conectividad es posible gracias a estos intermediarios que tienen control sobre la infraestructura, el acceso, los contenidos y las prácticas de los usuarios; son por tanto de diversa índole y por eso se hace necesaria una tipología de estos sujetos regulables, como la que proponen Ruiz Gallardo y Lara Gálvez (2012):

- Proveedores de conexión, que son los que brindan acceso a Internet, conexión e infraestructura.
- Proveedores de alojamiento, que son los que ponen a disposición de otros la posibilidad de mantener contenidos en la Red.
- Proveedores de contenido, que son quienes brindan a los usuarios diversos contenidos o servicios sean o no provistos por ellos mismos.

El Pacto por los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas en sus artículos 17, 18 y 19, respectivamente —así como los países firmantes, como México con el artículo 16 constitucional—,

señalan que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud del mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Si bien el marco legal es imprescindible, no es suficiente para la protección de derechos en tensión constante dada la complejidad y la diversidad de los diferentes campos de acción de los actores involucrados, así como su marco contextual, metas, fines y propósitos que dificultan la articulación de consensos a la hora de elaborar reglas y criterios de colaboración (Nissenbaum, 2011).

El acceso a Internet como derecho fundamental

Diversos gobiernos, conscientes de que Internet es más que una infraestructura, han incorporado a sus respectivos marcos constitucionales el acceso a la Red como derecho. Se trata de un debate mundial que parte del reconocimiento de que las formas de interrelación humana han cambiado y se han trasladado a un tercer entorno o ambiente digital (Echeverría, 1999; Benkler, 2006). Tal entorno requiere, como señala Javier Bustamante (2010), garantizar derechos humanos de cuarta generación, que son los que amplían la noción de ciudadanía a la nueva realidad tecnológica de la cual se desprenden nuevos problemas, realidades y desafíos.¹

El tercer entorno tiene su materialidad en los proveedores de servicios antes señalados, denominados en la legislación mexicana como “Concesionarios de telecomunicaciones y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos”, los cuales son sujetos de regulación en todo el mundo, dada su centralidad y poder como agentes mediadores entre el usuario y el tercer entorno, y que son causa de un debate a escala local y global pues hay quienes consideran que deben ser eximidos de responsabilidad, salvo en casos de excepción.

1 Para el filósofo español Javier Bustamante, los derechos humanos de primera generación son el derecho a la dignidad y autonomía frente al Estado; los de segunda generación son los de naturaleza económica y social que exigen la intervención pública del Estado como el derecho a la salud y la educación, y los de tercera generación los relacionados con los derechos colectivos y de algunas minorías. Los de cuarta generación serían aquellos que se desprenden de la nueva realidad tecnocientífica.

En México, por iniciativa del Ejecutivo y con el consenso de todas las fuerzas políticas del país, el Congreso modificó en 2013 el artículo 6° de la Constitución para garantizar a los ciudadanos el acceso a los servicios de telecomunicaciones e Internet de banda ancha como un derecho fundamental, además de considerarlos servicios públicos de interés general. Esta reforma abrió el debate sobre los derechos humanos de cuarta generación en el país relacionados con el tercer entorno.

Materializar el derecho de acceso a un servicio público de interés general ha sido un camino lleno de obstáculos, retos y lecciones para el presente y futuro de la construcción ciudadana en México, así como para el establecimiento de una política digital alejada de determinismos. El papel de los intermediarios ha sido objeto de análisis y disenso, pues de las decisiones que les involucran y de las competencias que se les atribuyen depende en buena medida el marco de libertades antes aludido.

Acceso, retención de datos personales, geolocalización y neutralidad de la Red se han tornado en fenómenos emergentes de renovada complejidad, al involucrar una multiplicidad de actores y campos de acción que provocan un desafío para la elaboración de leyes y regulaciones. En este proceso jurídico, político y tecnosocial, se observa una superposición de metas y objetivos multidisciplinarios y contextuales que vuelven difícil la conciliación de derechos y ante lo cual se hace necesario que antes de legislar se busquen consensos de una manera multisectorial, incluyente y negociada.²

Aun cuando la aprobación de las leyes de la trascendente reforma constitucional de 2013 debió tener lugar a más tardar en diciembre de ese mismo año, fue hasta 2014 cuando el Ejecutivo envió su propuesta de dictamen de ley secundaria. Ésta, de acuerdo con diversos sectores sociales, era en diversos aspectos contraria a la reforma en cuestión que en sí misma representaba un hito y detonador de desarrollo digital para el país.

Sin ser el único aspecto relevante y preocupante en aquella propuesta de ley secundaria enviada por la Presidencia de la República, los artículos sobre la colaboración con la justicia por parte de los proveedores de

2 En el presente texto se analizan únicamente la geolocalización, la retención de datos personales y contenido de comunicaciones privadas.

Internet, de aplicaciones y de contenidos fueron los más polémicos. Organizaciones civiles y ciudadanos instrumentaron una campaña en redes sociales a través de los *hashtags* #EPNvsInternet, #Nomaspoderalpoder y #Contraelsilenciomx que dio lugar a que los senadores y el propio gobierno escucharan los argumentos de lo que era sin lugar a dudas una contrarreforma.

Esta movilización potenció una protesta dentro y fuera de la Red, lo que obligó a la Cámara de Senadores a revisar la iniciativa del Ejecutivo, para lo cual convocó a organismos de la sociedad civil, académicos y ciudadanos para exponer su punto de vista y debatir en el recinto legislativo. El tema más controversial fue la redacción y las posibles implicaciones del artículo 197 de aquella propuesta que contemplaba “bloquear, inhibir o anular de manera temporal las señales de telecomunicaciones en eventos y lugares críticos para la seguridad nacional a solicitud de las autoridades competentes” (DOF, 2014b), artículo relacionado con tres asuntos que se discuten en el presente texto: la geolocalización en tiempo real, la cual se refiere a búsqueda de un equipo terminal móvil asociado a una línea telefónica determinada; la retención de datos personales que concierne a la conservación de metadatos por parte de los proveedores; así como el contenido de las comunicaciones privadas (DOF, 2015).

Dicha iniciativa intentaba legitimar el espionaje gubernamental por intermediación de los proveedores sin ningún tipo de control. Luego de la protesta social y una vez que los senadores escucharon propuestas y argumentos en contra, en el mes de abril de ese año, se realizaron algunas modificaciones y adiciones.³ Finalmente, en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, decretada en julio de 2014, el bloqueo de señales en sitios públicos quedó limitado a perímetros alrededor de los penales, sin embargo, otros temas quedaron igual y representan un debate inaplazable de los derechos humanos en el tercer entorno en México, como la geolocalización o localización geográfica de equipos de comunicación sin la mediación de ordenamientos judiciales, así como la retención de

3 Una de las propuestas presentadas que finalmente fue retomada por los senadores para ser incorporada en la ley fue la relacionada con la accesibilidad de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para las personas con discapacidad.

datos personales por parte de los proveedores. Por mandato de la ley correspondió al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) emitir las disposiciones administrativas que habrán de regir la colaboración entre los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos con las instancias de procuración de justicia.

Luego de las protestas, la neutralidad de Internet —un derecho que puede ser considerado de cuarta generación, ya que supone un conjunto de principios que deben ser garantizados por los proveedores de servicios de telecomunicaciones y de contenidos y aplicaciones tales como la libre elección y no discriminación de tráfico y contenidos— quedó plasmada en los artículos 145 y 146 (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014).

El concepto de “neutralidad”, acuñado por el investigador estadounidense Tim Wu (2003), considera que este derecho tiene repercusiones para el ejercicio de la libertad de expresión al evitar condicionamientos o limitaciones por parte de los proveedores con criterios comerciales o políticos (Red en Defensa de los Derechos Digitales, 2015). Aunque para el real cumplimiento de esta obligación se requiere no sólo de mecanismos y lineamientos específicos, que se espera sean emitidos en 2016, sino de la consciencia de los consumidores de sus propios derechos, su incorporación a la ley en la materia puede considerarse un importante avance en beneficio de los usuarios.

Privacidad y retención de datos personales

La vida contemporánea pasa por el tercer entorno, lo cual genera riesgos para la privacidad ya que todo lo que ocurre ahí deja una huella imborrable: los datos. Todo ciudadano tiene derecho a tener una esfera privada resistente a las injerencias arbitrarias del Estado o de terceros, lo cual requiere de dos políticas vinculadas con la protección de este derecho fundamental en toda sociedad democrática: el derecho a tener un discurso anónimo y a la protección de los datos personales.

Las empresas de la economía digital retienen datos para compartir con terceros y los Estados para fines que van desde la seguridad pública hasta la seguridad nacional. Este resguardo por parte de los proveedores

de servicios de Internet, de servicios de aplicaciones y contenidos, se ha convertido en tema de preocupación recurrente. Conscientes de la responsabilidad de los intermediarios y preocupados por la incompreensión del entorno Internet por parte de diversos gobiernos, los relatores especiales para la libertad de expresión de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la relatora especial para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos (CADHP) emitieron en 2015 una serie de consideraciones sobre la creciente vigilancia de los gobiernos que afectan el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la información y la privacidad.

De acuerdo con los expertos el tema merece un equilibrio adecuado entre el orden público y las necesidades de seguridad y los derechos de libertad de expresión y privacidad. En el documento condenan la retención de datos personales de forma indiscriminada y establecen criterios que toda autoridad debe seguir para garantizar: transparencia, supervisión independiente y derecho a la encriptación de comunicaciones personales (OEA, 2015). La declaración de los relatores podría ser considerada como valiosa guía para los tomadores de decisiones al momento de legislar y elaborar reglamentos sobre el tercer entorno.

En México, el artículo 16 de la Constitución garantiza el derecho a la protección de datos personales, el cual establece los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, “por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros”. Se entiende por datos personales “cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable” y datos personales sensibles a aquellos que afecten a la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste.

En particular, se consideran datos sensibles aquellos que puedan revelar “aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual” (DOF, 2010: 2).⁴ Así, los datos

4 De acuerdo con la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de

personales se encuentran protegidos tanto por la Constitución como por los Tratados Internacionales, de los cuales México es signatario, por lo que su conservación indiscriminada interfiere con el derecho a la privacidad y al cuidado de datos personales (Red en Defensa de los Derechos Digitales, 2014).

Tanto la Constitución como la Ley de Protección de Datos garantizan la privacidad de los ciudadanos. Sin embargo, en su artículo 189, la Ley Federal de Telecomunicaciones en su apartado “Colaboración con la Justicia” mandata a los concesionarios de telecomunicaciones y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos a la geolocalización de aparatos móviles en tiempo real y a “conservar un registro y control de comunicaciones” que se realicen desde cualquier tipo de línea; esto incluye todo tipo de comunicación: mensajes, mensajes cortos, multimedia y lo que denomina sin especificar “avanzados”. Obligación que merece ser analizada por sus posibles consecuencias sobre los derechos aludidos.

La retención de datos permite rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones; modalidad de pago de la línea; fecha, día y hora de cuando se llevó a cabo y de la primera activación del servicio. La entrega de los datos deberá hacerse en tiempo real a las autoridades que lo soliciten, para lo cual los concesionarios están obligados a retener doce meses los metadatos en medios que permitan su consulta inmediata. Una vez cumplido este lapso están obligados a guardar doce meses más dichas bases en sistemas de almacenamiento electrónico.

En julio de 2014, doscientas dieciocho organizaciones civiles pidieron al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) interponer una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y defender así los derechos de privacidad y protección de datos personales ante la nueva ley.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales analizó el caso y descartó por mayoría de votos interponer la acción de inconstitucionalidad, porque según el órgano los artículos 189 y 190 no atentan contra la Ley de Protección de Datos Personales. Una decisión controversial porque para muchos ciudadanos

los Particulares, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de julio de 2010, tras ser aprobada el 13 de abril de ese año.

las disposiciones de los artículos mencionados representan una injerencia arbitraria a la privacidad de los mexicanos.

La Constitución Política en el artículo 16, en concordancia con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), considera que la retención de datos sólo es viable en casos excepcionales y mediante ordenamientos judiciales. En la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) en el artículo 189 se señala que:

Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente en los términos que establezcan las leyes.

En el artículo 190 se establece que están obligados a conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que se utilice, numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los siguientes datos:

1. nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor;
2. tipo de comunicación (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluidos el reenvío o transferencia de llamada) o servicios de mensajería o multimedia empleados (incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia y avanzados);
3. datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil: número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago;
4. datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia;
5. además de los datos anteriores, se deberá conservar la fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio;
6. en su caso, identificación y características técnicas de los dispositivos, incluyendo, entre otros, los códigos internacionales de identidad de fabricación del equipo y del suscriptor;

7. la ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas, y
8. la obligación de conservación de datos, comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya producido la comunicación (artículo 190, LFTR, 2014).

La retención de datos por parte de concesionarios y proveedores de servicios de Internet y de aplicaciones y contenidos repercute en una mayor vulnerabilidad cuando es indiscriminada y con escasos controles, sobre todo si no fija ningún criterio objetivo que garantice que las autoridades nacionales competentes son las únicas que tendrán acceso a los datos y si no se especifica qué delitos ameritan acceder a ellos. Cuando dichos proveedores fungen como intermediarios, son mucho mayores los riesgos que los beneficios que pueden obtenerse, siendo la retención sólo plausible en situaciones extraordinarias y bien delimitadas y autorizadas por un juez.

Si bien como hemos sostenido los datos personales y su protección son atribuciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el IFT fue el órgano encargado de la emisión de los criterios con los cuales se llevará a cabo la retención de datos en el país bajo los principios de legalidad, debido proceso, notificación al usuario y la mediación de una autoridad competente. Contradicciones y empalme de facultades y atribuciones que son una muestra de la complejidad de este tema emergente en México. Los lineamientos de colaboración de los proveedores en materia de seguridad y justicia fueron emitidos por el IFT a finales de 2015, luego de una consulta pública.⁵

Lineamientos de colaboración en materia de seguridad y justicia

El 2 de diciembre de 2015 finalmente fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los lineamientos expedidos por el IFT responsa-

5 La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública entró en vigor el 5 de mayo de 2015 con lo cual el IFAI pasó a ser el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales (INAI).

ble de expedir las reglas, los mecanismos y los procedimientos para una efectiva colaboración. De acuerdo con el IFT, del 12 al 27 de noviembre de 2015 se recibieron en la consulta pública diecinueve participaciones de personas morales y nueve de personas físicas, entre las que destacan las cámaras que agrupan a los sujetos regulados, quienes opinaron sobre el proceso de implementación de los mecanismos y medios para la gestión de requerimientos de información geolocalizada en tiempo real y de datos conservados establecidos en los artículos 189 y 190, respectivamente (DOF, 2015).⁶

El IFT tomó en cuenta algunos señalamientos de los sujetos regulados y de organismos de derechos humanos sobre la gravedad de conservar el Número de Identificación Personal de Servicio Contratado (NIPSC), decisión que representa un avance producto del diálogo, además de la consideración de las recomendaciones del Consejo Consultivo del IFT en ese sentido; no obstante los lineamientos prevén una serie de medidas que podrían desproteger a los ciudadanos frente al Estado al no acotar y precisar restricciones en materia de derecho a la privacidad.

Los lineamientos, que aplican a partir de 2016, apelan al marco jurídico en materia de protección de datos personales y enfatizan que cualquier mal uso de estos será objeto de las sanciones civiles y penales aplicables. De esta forma, el IFT solo estableció las bases de la colaboración que le mandata la ley, limitaciones que se pueden traducir en desprotección para los ciudadanos, quienes podrían acogerse a la figura de amparo como único recurso en caso de ver vulnerado su derecho a la privacidad.

Los lineamientos fueron precedidos de un estudio de impacto regulatorio limitado a realizar recomendaciones de gestión y de un breve análisis comparado de la geolocalización, retención de datos e intervención de las comunicaciones en el mundo. El estudio carece de una mirada amplia ya que sólo pondera y se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto en relación con la prevención social de la violencia y la delincuencia (IFT, 2015b).

6 Se dará prioridad a las situaciones en donde se encuentre en peligro la vida de una persona y a las amenazas a la Seguridad Nacional.

Así, el estudio y los lineamientos parten de un diagnóstico sobre la criminalidad en el país, basado en datos cuantitativos y cualitativos provenientes de diversos organismos, con lo cual justifica la necesidad de regular a este grupo de actores dada la centralidad de la comunicación móvil en la consecución de delitos como el secuestro sin aludir al disenso y al debate internacional en relación con los derechos en disputa.

De acuerdo con el estudio el IFT señala que se hace necesaria: *a)* la geolocalización, *b)* la retención de datos por veinticuatro meses a partir del momento en que se origina la comunicación y *c)* la intervención de comunicaciones privadas, para este punto en específico contempla la autorización de un ordenamiento judicial (DOF, 2015).

En ningún momento se consideran las consecuencias y reparación de daños de una eventual intromisión en la privacidad, tanto como de una posible inhibición del uso de Internet en un país en el que falta mucho por hacer para conseguir el acceso a los servicios de telecomunicaciones e Internet de banda ancha —derecho consagrado en el artículo 6°—, así como la necesidad de impulsar la educación digital para que los ciudadanos se apropien de la tecnología para el desarrollo personal y social, ante lo cual un entorno hipervigilado por el Estado puede resultar contraproducente.

Los concesionarios y autorizados tendrán que tener áreas especializadas disponibles veinticuatro horas al día los 365 días al año para atender las solicitudes de las autoridades facultadas. Para la solicitud y entrega los lineamientos se contemplan Plataformas Electrónicas y el establecimiento de Grupos de trabajo para facilitar la colaboración. A los concesionarios y autorizados se les responsabiliza de asegurar la disponibilidad continua de la plataforma electrónica y de garantizar la seguridad de la misma (DOF, 2015).⁷ Esta excesiva transferencia de responsabilidades no estuvo exenta de cuestionamientos por parte de los sujetos regulables, los más afectados y, por tanto, quienes mantuvieron una presencia importante en la consulta pública sobre los lineamientos. La Asociación Mexicana

7 Los “autorizados” son quienes tienen un título habilitante para establecer y operar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de concesionarios.

de Internet (Amipci) estimó que por concepto de la conservación de los datos por dos años tendrán que invertir quinientos millones de dólares con consecuencias inciertas sobre el costo de los servicios con cargo al usuario (Guerrero, 2014).

Según la comisionada del IFT Adriana Labardini, “en su voto particular, los lineamientos eximen a las Autoridades Facultadas de establecer protocolos de seguridad estrictos y certificados en una plataforma única, permitiendo así sistemas alternativos y opcionales para requerir la información por distintas vías con lo cual el instituto señaló la Comisionada, “claudica a su misión de tutelar derechos de los usuarios” (Labardini, 2015). Además, en los lineamientos, no se ofrece un listado de autoridades facultadas con lo cual los regulados habrán de decidir si el requerimiento “proviene de una autoridad debidamente facultada o no”, lo cual no otorga certeza a los concesionarios, lo que según la comisionada que expresó su inconformidad con diversos apartados, es “inaceptable” entre otras cosas por la precaria situación de la procuración de justicia en México.

Entre otras obligaciones se estableció el número de emergencia 911 a nivel nacional existente en otros países como Estados Unidos, Canadá, Argentina, Uruguay, entre otros, así como el establecimiento de algunas obligaciones para las autoridades facultadas, las cuales deberán informar dos veces al año los requerimientos realizados y el registro de datos de comunicaciones cancelados y suprimidos de manera segura, una vez cumplido el fin para lo cual fueron solicitados (DOF, 2015), información que a su vez será publicada en el portal del instituto.⁸

En caso de que los datos hayan sido vulnerados sólo se establece la obligación de notificar a los usuarios para “contrarrestar” cualquier afectación sin contemplar el derecho de notificación referida a las personas afectadas por medidas de vigilancia encubierta, tal como lo recomendó el Consejo Consultivo del órgano regulador el 23 de febrero de 2015 (Consejo

8 En el capítulo X de los lineamientos se establece que el IFT debe integrar un comité especializado de estudios e investigaciones con el objeto de desarrollar soluciones tecnológicas para inhibir el uso de equipos de telecomunicaciones para la comisión de delitos.

Consultivo IFT, 2015). Mínimas obligaciones para las autoridades facultadas en contraste con un exceso de responsabilidades para los proveedores, así como el riesgo de vulnerabilidad del ciudadano frente al Estado caracterizan los lineamientos que si bien incorporaron un necesario número de emergencia 911 y la intervención de órdenes judiciales para el caso de la intervención de comunicaciones privadas, están aún lejos de garantizar plenamente el respeto a la privacidad de los ciudadanos.

Delegar a los particulares la compleja preservación de los datos resulta riesgoso para la privacidad, tanto como las limitaciones autoimpuestas por el IFT para fungir como un auténtico mediador y establecer límites a la vigilancia gubernamental con criterios más rigurosos, certificados y únicos con el fin de evitar vulnerar derechos fundamentales.

La retención de datos en la Unión Europea

El debate aquí expuesto tiene lugar en todo el mundo. Luego de los atentados en Madrid en 2004 y en Londres en 2005, la Unión Europea autorizó la retención de datos para facilitar las acciones contra el terrorismo. Después de años de discusiones y evaluaciones entre los Estados miembros de la Unión y ante la inconformidad de países como Alemania, Irlanda y Austria con esta normativa, en 2014 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea decidió que la retención de datos “se inmiscuye de manera especialmente grave en los derechos fundamentales al derecho a la vida privada y a la protección de datos de carácter personal” (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2014).

En 2010, luego de un intenso debate que terminó en una acción colectiva con 34 000 firmas, Alemania declaró la retención de datos como anticonstitucional. Diversas evidencias sustentan la decisión del Parlamento Europeo. De acuerdo con el informe de la unesco de 2012, “Internet Privacy and Freedom of Expression”, hubo una fuga de datos del sistema postal de veinticinco millones de personas en Gran Bretaña e Irlanda del Norte. A mediados de 2011, la empresa coreana SK Communications admitió la pérdida de datos de 35 000 000 de personas, equivalente al 85 por ciento de los usuarios de Internet en ese país.

En México, en 2009, 98 400 000 líneas telefónicas fueron dadas de alta en un programa gubernamental obligatorio, el Registro Nacional

de Usuarios de Telefonía Móvil (Renaut), junto con las respectivas claves de registro único de población, el curp de los usuarios que es la clave de identidad de los ciudadanos mexicanos. El gobierno se había comprometido a que estarían resguardados por la Secretaría de Gobernación para el combate a la delincuencia. Las bases de datos acabaron a la venta en diversos sitios de Internet y al gobierno le llevó un año su destrucción (Monroy, 2012).

El Tribunal Europeo, luego de analizar casos como estos, prohibió la retención de datos relativos a comunicaciones y a información consultada y conservó la normativa de retención de tráfico, localización e identificación del usuario por un lapso mínimo de seis meses y máximo de dos. Sostuvo que la retención al ser indiscriminada a toda la población usuaria de algún servicio de telecomunicaciones, pone también en riesgo el control de dichos metadatos. ¿Qué seguridad tienen los usuarios de dispositivos y plataformas de que sus datos no serán robados, filtrados o utilizados para fines no autorizados? Se preguntaron con razón los parlamentarios europeos.

De esta forma, los parlamentarios acordaron que “la conservación de los datos para su posible transmisión a las autoridades nacionales competentes responde efectivamente a un objetivo de interés general (la lucha contra la delincuencia grave y la seguridad pública), sin embargo, estimaron que al adoptar la Directiva sobre la conservación de datos, el legislador de la Unión sobrepasó los límites que exige el respeto del principio de proporcionalidad” (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2014). No obstante, el Tribunal reconoció algunas limitantes de su decisión, por ejemplo, la imposibilidad de controlar la retención de datos en un solo país dado el carácter transnacional de la Red y de las empresas proveedoras, con lo cual el cómputo en la nube y el Internet de las cosas se tornan en temas que requieren una mirada amplia de los actores involucrados y estudiosos del fenómeno.⁹

La decisión del Tribunal Europeo se dio luego de las revelaciones de Edward Snowden y de la inconformidad de países europeos con Estados

9 Concepto que se refiere a la interconexión de objetos a Internet por medio de datos.

Unidos por su proyecto de vigilancia de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA, por sus siglas en inglés) que involucra a empresas de la economía digital como las de telecomunicaciones y de redes sociales, entre las que se encontraba Facebook. Sin embargo, y como muestra de un debate inacabado, en 2015, algunos países tomaron decisiones controversiales al legislar a favor de la vigilancia del Estado.

El caso más relevante es el de Francia, que luego de los ataques al semanario *Charlie Hebdo* aprobó, por una abrumadora mayoría la Asamblea Nacional, una ley de inteligencia para reforzar medidas a favor de la retención de datos y la vigilancia de las comunicaciones de los ciudadanos. La decisión causó críticas de organismos de derechos humanos franceses que argumentaron, entre otras cosas, la falta de controles de la comisión encargada (La Quadrature du net, 2015). Otro es el caso de Gran Bretaña —aliado de Estados Unidos en Europa—, cuyos parlamentarios conservadores y laboristas apoyaron el Proyecto de Ley de Poderes de Investigación, la IP Bill, que permite la retención de datos por doce meses y la interferencia de comunicaciones siempre y cuando sea autorizada por el Ministerio del Interior (UK Parliament, 2015).

La ONU no ha estado ajena al debate, en 2015 hizo un llamado a considerar el cifrado de datos y el anonimato como un derecho fundamental y llamó a las naciones a establecer debates transparentes para garantizarlos y prever medidas de excepcionalidad en casos específicos lo cual es una cuestión impostergable en México.

Reflexiones finales

La LFTR en México, decretada en julio de 2014, está lejos de haber cumplido las expectativas de todos los actores involucrados. En cuanto al tercer entorno, el tema pendiente es conciliar la seguridad y el combate al crimen con la privacidad de los ciudadanos, lo cual amerita mirar más allá de los planes de desarrollo y periodos gubernamentales.

Queda en la agenda nacional incorporar a la red a setenta millones de ciudadanos, con lo cual toda disposición contraria a respetar y proteger el marco de derechos civiles y políticos pueden limitar su utilización. Internet no es sólo un entorno para cometer delitos, sino que se trata

de un instrumento para la democracia, potencialmente educativo y que favorece la productividad.

Si algo positivo dejó la prolongada discusión de la Ley en México fue el activo social incuantificable conformado por ciudadanos decididos a interpelar y demandar un Internet libre de posibles abusos por parte del Estado que pueden impedir la articulación de un bien común digital que ensanche las libertades civiles y políticas. La agenda en México sobre el complejo tercer entorno es muy amplia. Como señalan juristas y estudiosos de la red como habilitadora de desarrollo humano, la mejor forma de regular Internet es mediante una jurisprudencia más negociada y cooperativa que la observada hasta ahora, sin demeritar el inédito, difícil y perfectible proceso seguido por el IFT para cumplir con el mandato constitucional.

La grave situación de violencia por la que atraviesa el país resulta insuficiente como criterio único cuando puede ser incompatible con los derechos humanos, para lo cual hace falta una discusión más amplia que incorpore a más actores y estudios especializados de las consecuencias de esta vigilancia en diversos ámbitos de la vida social. Vigilar en nombre de la seguridad nacional exige una definición clara del concepto y también sus dimensiones y delimitaciones. Demanda no dejar a los ciudadanos vulnerables frente al poder de Estado.

FUENTES

ÁLVAREZ, C.

- 2013 *Derecho de las Telecomunicaciones*. Ciudad de México: Fundalex y Posgrado de Derecho, UNAM.
- 2104 “Algunos puntos inconstitucionales, incongruentes o que contravienen el interés público de las iniciativas de leyes secundarias de telecomunicaciones presentadas por el presidente Enrique Peña Nieto el 24 de marzo de 2014”, *Hechos y derechos*, 2 de abril, en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/20/art25.htm>>, consultado el 1° de diciembre de 2015.

BENKLER, Y.

- 2006 *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven: Yale University Press.

BUSTAMANTE, J.

- 2010 “La cuarta generación de derechos humanos en las redes digitales”, *Telos*, en <<https://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdf-generator?tipoCcontenido=articuloTelos&idContenido=2010110411480001&idioma=es>>, consultado el 30 noviembre 2015.

CONSEJO CONSULTIVO DEL IFT

- 2015 “Recomendaciones del Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones respecto al anteproyecto de lineamientos en materia de colaboración de seguridad y justicia”, 23 de febrero, en <http://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/others/Recomendacion_Lineamientos_de_Colaboraci%C3%B3n-Seguridad_y_Justicia.pdf>, consultado el 27 de febrero de 2016.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

- 2015 “Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide los ‘Lineamientos de colaboración en materia de seguridad y justicia’ y modifica el plan técnico fundamental de numeración”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de junio de 1996, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418339&fecha=02/12/2015>, consultado el 27 de febrero de 2016.

- 2014a “Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, en <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014>.
- 2014b “Iniciativa de decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y el Sistema Público de Radiodifusión de México y se reforman y adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014>, consultado el 5 de noviembre de 2015.
- 2014c “Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de julio.
- 2011 “Capítulo I de los Derechos Humanos y sus Garantías”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio.
- 2010 “Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio.

ECHVERRÍA, J.

- 1999 *Los señores del aire: Telépolis y el Tercer Entorno*. Barcelona: Destino.

ESTANOL, A.

- 2014 “IFAI descarta ir contra #LeyTelecom”, *CNN Expansión*, 13 de agosto, en <<http://www.cnnexpansion.com/negocios/2014/08/13/ifai-descarta-ir-en-contra-de-leytelecom>>, consultado el 14 de septiembre de 2015.

EUROPEAN COMMISSION

- 2014 *Protection of Personal Data*, en <<http://ec.europa.eu/justice/data-protection/>>, consultado el 5 de noviembre de 2015.

FRANCESCHI-BICCHIERAI, L.

- 2013 “The Delicate Balance between Internet Freedom and Big Data”, *Mashable*, 25 de septiembre, <<http://mashable.com/2013/09/25/big-data-internet-freedom/>>, consultado el 5 de noviembre de 2015.

FREEDOM HOUSE

- 2015 *Freedom on the Net 2015*, en <<https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2015>>, consultado el 5 de noviembre de 2015.

GARCÍA, L.

- 2015 *Vigilancia estatal de las comunicaciones y protección de los derechos fundamentales en México*, en <<https://www.eff.org/files/2015/12/17/mexico-sp-dec2015.pdf>>, consultado el 1° de diciembre de 2015.

GARCÍA, L. F. Y C. BRITO

2014 “Enrique Peña Nieto contra el Internet”, *Nexos*, 31 de marzo, en <<http://www.redaccion.nexos.com.mx/?p=6176>>, consultado el 5 de noviembre de 2015.

GLOBAL PULSE

2013 “Our Privacy and Data Protection Principles”, *Global Pulse*, en <<http://www.unglobalpulse.org/privacy-and-data-protection>>, consultado el 5 de noviembre de 2015.

GUERRERO, V.

2014 “Exigen frenar espionaje”, *Amipci*, <<https://www.amipci.org.mx/es/noticiasx/2219-exigen-frenar-espionaje>>, consultado el 27 de noviembre de 2016.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT)

2016 “Acuerdo mediante el cual el Comisionado presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece el Comité Especializado de Estudios e Investigaciones en Telecomunicaciones a que se refiere el Capítulo X de los lineamientos de colaboración en materia de Seguridad y Justicia y designa a los servidores públicos que formarán parte del mismo”, en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/acuerdo_comite_especializado_20160114.pdf>, consultado el 27 de febrero de 2016.

2015a “Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide los Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia y modifica el plan técnico fundamental de numeración”, publicado el 21 de junio de 1996, en <<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdooliga/dofpiftext111115159.pdf>>, consultado el 27 de febrero de 2016.

2015b “Anexo A”, *Análisis de impacto regulatorio*, en <www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/379/documentos/airseguridadyjusticiafinal11nov2015.pdf>, consultado el 27 de febrero de 2016.

2015c “Voto razonado sobre el asunto enlistado bajo el numeral III.1 de la orden del día de la XLIII sesión extraordinaria de ‘Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones que expide los lineamientos de colaboración en materia de seguridad y justicia y modifica el plan técnico fundamental de numeración’ publicado en el dor 21 de junio de 1996, sesión extraordinaria”, en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/voto_escrito_labardini_p_ift_ext_111115_159.pdf>, consultado el 27 de febrero de 2016.

- 2014a *Comunicado*, en <www.ift.org.mx/iftweb/wp-content/.../COMUNICADO-ITEL-280214.pdf>, consultado el 5 de noviembre de 2015.
- 2014b “Consulta pública sobre el ‘Anteproyecto de Lineamientos de colaboración en materia de seguridad y justicia’”, en <<http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-el-anteproyecto-de-lineamientos-de-colaboracion-en-materia-de-seguridad-y->>, consultado el 27 de febrero de 2016.
- 2014c “Respuestas generales que proporciona el Instituto Federal de Telecomunicaciones a las manifestaciones, opiniones, comentarios y propuestas presentadas durante la consulta pública del: Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba someter a consulta pública el ‘Anteproyecto de lineamientos de colaboración en materia de seguridad y justicia’”, en <<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/379/documentos/respuestasconsultapublicafinal.pdf>>, consultado el 27 de febrero de 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

- 2013 *Módulo de uso y disponibilidad de tecnologías de información y comunicación en los hogares, MODUTIH*, en <www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/.../2013/.../comunica46.pdf>, consultado el 5 de noviembre de 2015.

INTERNET WORLD STATISTICS

- 2013 *Internet Usage Statistics: World Internet Users and Population Stats*, en <<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>>, consultado el 5 de noviembre de 2015.

LA RUE, F.

- 2014 *Principios sobre libertad de expresión en la era digital. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2013*, 16 de junio, en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/internet.asp>>, consultado el 5 de noviembre de 2015.

LABARDINI, A.

- 2015 “Voto Particular sobre el asunto enlistado bajo el numeral III.1 de la orden del día de la XLIII sesión extraordinaria”, en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/voto_disidente_labardini_p_ift_ext_111115_159.pdf>, consultado el 27 de noviembre de 2015.

QUADRATURE DU NET

- 2015 “L’Assemblée nationale vote la surveillance de masse des citoyens français!”, *La Quadrature du Net*, 5 de mayo, en <<https://www.laquadrature.net/fr/>>

l'assemblee-nationale-vote-la-surveillance-de-masse-des-citoyens-francais>, consultado el 26 de diciembre de 2016.

MENDEL, T., A. PUDDEPHATT, B. WAGNER, D. HAWTIN Y N. TORRES

2012 “Global Survey on Internet privacy and freedom of expression”, *UNESCO Series on Internet Freedom*, en <<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/global-survey-on-internet-privacy-and-freedom-of-expression/>>, consultado el 6 noviembre de 2015.

MENESES, M.

2014 *La vigilancia del Estado en tiempo de la red ubicua. Libertad de Expresión, Disidencia y Democracia*. México: Instituto Belisario Domínguez Senado de la República.

MEZA, S.

2014 “CISEN, con un ojo en las redes sociales”, *El Universal*, 19 de agosto, en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/cisen-con-un-ojo-en-las-redes-sociales--1031385.html>>, consultado el 8 de septiembre de 2015.

MONROY, J.

2012 “Tomará un año destruir el Renault”, *El Economista*, 9 de mayo, en <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/05/09/tomara-ano-destruir-renault>>, consultado el 8 de septiembre de 2015.

NISSENBAUM, H.

2011 *Privacidad amenazada: tecnología, política y la integridad de la vida social*. México: Océano.

NOTIMEX

2010 “Exigen a PGR indagar venta de Renault”, *El Universal*, 11 de junio, en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/687086.html>>, consultado el 5 de noviembre de 2015.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

2015 *Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y las respuestas a las situaciones de conflicto*, 4 de mayo, en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=987&IID=2>>, consultado el 12 de septiembre de 2015.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

1966 *Pacto por los Derechos Civiles y Políticos*, en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>, consultado el 12 de septiembre de 2015.

RED EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DIGITALES

- 2015 *Neutralidad de la Red en México: del dicho al hecho*, en <<https://s3.amazonaws.com/f.cl.ly/items/3K2T3v0b452g0a1C0d2E/R3D%20-%20Neutralidad%20de%20la%20red%20en%20Mexico%202015.pdf>>, consultado el 5 de noviembre de 2015.
- 2014 “Consulta pública del anteproyecto de lineamientos de colaboración en materia de seguridad y justicia”, en <<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentarios3dconsultaift.pdf>>, consultado el 27 de febrero de 2016.

RUIZ, C. Y J. LARA

- 2012 “Responsabilidad de proveedores de servicios de Internet (ISP) en relación con el ejercicio del derecho de libertad de expresión en Latinoamérica”, en E. Bertoni, eds., *Hacia una Internet libre de censura. Propuestas para América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

- 2014 “El Tribunal de Justicia declara inválida la ‘Directiva sobre la conservación de datos’”, 8 de abril [comunicado de prensa], en <<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054es.pdf>>, consultado el 5 de noviembre de 2015.

UK PARLIAMENT

- 2016 *Joint Committee on the Draft Investigatory Powers Bill Draft Investigatory Powers Bill, Report of Session 2015-16*, 11 de febrero, en <<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201516/jtselect/jtinvpowers/93/9302.htm>>, consultado el 27 de octubre de 2016.

UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (UIT)

- 2014 “Measuring the Information Society”, *MIS Report 2013*, en <<http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2013.aspx>>, consultado el 5 de noviembre de 2015.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS

- 2015 *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of opinion and expression, David Kaye*, en <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Communications/States/USA.pdf>>, consultado el 5 de noviembre de 2015.

WU, T.

- 2003 “Network Neutrality, Broadband Discrimination”, *Journal of Telecommunications and High Technology Law* 2: 141, en <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=388863>, consultado el 27 de diciembre de 2016.

MEDIOS PÚBLICOS O MEDIOS GUBERNAMENTALES. LA CONSTRUCCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

PATRICIA ORTEGA RAMÍREZ

No hay democracia sin diversidad en los medios de comunicación. La construcción de equilibrios, espacios de pluralidad y garantías a las libertades de expresión e información hace necesario reconocer que los medios han alcanzado un poder superlativo sobre las instituciones políticas y que es preciso regularlos, pero también garantizar el desarrollo de opciones de información y de expresión como las que constituyen los medios públicos y sociales.

En México, el tema de los medios públicos ha sido históricamente soslayado por el Estado, ha faltado voluntad suficiente para generar una estrategia de política pública consistente y audaz que garantice plenamente la transformación estructural de nuestros medios oficiales en verdaderos medios públicos. Entre la clase política ha habido una tendencia a confundir lo público con lo gubernamental y muchas veces también a supeditar las funciones de la radiodifusión sin fines de lucro a los intereses políticos del gobierno en turno. El modelo comercial de radiodifusión ha expandido su hegemonía gracias al apoyo que los gobiernos tanto priistas como panistas han brindado a los empresarios, mientras que la radiodifusión no comercial ha sido constantemente relegada, subfinanciada y subregulada por el Estado. Antes de 2013, ni en la Constitución ni en la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV) que estuvo vigente de 1960 hasta 2014, se hablaba de medios públicos. Ni siquiera la radiodifusión y las telecomunicaciones eran reconocidas como actividades de servicio público.

El logro más importante del nuevo marco jurídico, en el tema de los medios públicos, ha sido la creación del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR). Sin embargo, en su operación este sistema todavía no ha logrado desarrollar todas las atribuciones que la

ley le confiere y constituirse en el principal referente de los medios de comunicación de carácter público.

En las siguientes páginas explicaremos cuáles han sido los principales cambios en el panorama audiovisual de la radio y la televisión pública después de la aprobación de las nuevas reglas para las telecomunicaciones y la radiodifusión y señalaremos sus alcances y limitaciones.

El incierto camino a la desgubernamentalización

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión aprobada en 2013 definió, por primera vez en la historia de los medios en México, condiciones para la radio y la televisión de carácter público. El artículo 10° transitorio constitucional estableció que:

Los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales (DOF, 2013).

La puntualización de estos temas en la Constitución permitió suponer que habría condiciones para iniciar la transición de medios gubernamentales a medios públicos. Sin embargo, esos principios no fueron bien recogidos en la ley secundaria expedida al año siguiente de la reforma. La nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTRR) sí retomó, en su artículo 86, dichos principios; pero dejó en manos de las instituciones del gobierno federal, de los gobiernos de los estados, de los municipales y de las universidades de carácter público la facultad para decidir la manera como ellos mismos los garantizarían en las estaciones de radio y televisión que están en su poder.¹ El Congreso lejos de dar certezas a la sociedad

1 Las instituciones de medios tendrán que “asegurar la independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales”.

y a las instituciones del estado sobre el desarrollo de la radiodifusión de carácter público en México, diluyó los principios que los mismos legisladores habían aprobado en la reforma constitucional.

Las reglas jurídicas definidas en 2014 dejaron a la voluntad de los gobiernos, locales y federal, la posibilidad de avanzar en la definición de medios públicos. Resulta incomprensible que sean los gobiernos, muchos de ellos acostumbrados a lucrar políticamente con estos medios, los que tengan que decidir cómo garantizar la independencia editorial, la autonomía de gestión financiera o la rendición de cuentas de sus emisoras.

La ley también estableció que al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) le correspondía definir los términos para que los medios en manos de instituciones gubernamentales, estatales y de instituciones educativas accedieran a una concesión de uso público. Lo mismo en el caso de las concesiones de uso social para los medios comunitarios e indígenas. Es importante recordar que en el régimen legal anterior, los medios sin fines de lucro operaban con la figura jurídica del permiso, por ello la nueva ley estableció:

Los permisos de radiodifusión que se encuentren vigentes o en proceso de refrendo a la entrada en vigor del presente Decreto, deberán transitar al régimen de concesión correspondiente dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en los términos que establezca el instituto. Los permisos que hayan sido otorgados a los poderes de la Unión, de los estados, los órganos de Gobierno del Distrito Federal, los municipios, los órganos constitucionales autónomos e instituciones de educación superior de carácter público deberán transitar al régimen de concesión de uso público, mientras que el resto de los permisos otorgados deberán hacerlo al régimen de concesión de uso social (DOF, 2014b).

Uno de los cambios que se originó con las nuevas normas jurídicas fue precisamente la homologación del régimen legal ya que se estableció a la concesión como la única figura jurídica para todas las frecuencias de radio y televisión del país. De acuerdo con su función, éstas se clasifican en concesión de uso: comercial, público, social (comunitarias e indígenas) y privado.

En consecuencia, todas las frecuencias que estaban operando con un permiso tuvieron que solicitar una concesión de uso público o social, de acuerdo con la función que desempeñan. En este sentido, la ley dispone que se otorgue la concesión de uso público a:

los Poderes de la Unión, de los Estados, los órganos de Gobierno del Distrito Federal, los Municipios, los órganos constitucionales autónomos y las instituciones de educación superior de carácter público para proveer servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para el cumplimiento de sus fines y atribuciones (DOF, 2014b).

En julio de 2015, el IFT publicó en el *Diario Oficial de la Federación* los lineamientos generales para el otorgamiento de concesiones. Las instituciones arriba señaladas tuvieron noventa días naturales para hacer su solicitud a partir de la fecha de publicación de dichos lineamientos. De un total de cuatrocientas dieciséis frecuencias permisionadas de radio, tanto de AM como de FM, cuatrocientas diez presentaron su solicitud. De ellas, trescientas diecinueve lo hicieron para concesión de uso público.

Cuadro I

No. de frecuencias de AM y FM que solicitaron transitar a concesión de uso público

25 frecuencias de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

74 frecuencias de universidades e instituciones educativas de carácter público

220 frecuencias para el gobierno federal, gobiernos estatales y municipales

Fuente: **Elaboración propia con base en información del IFT 2015.**

Por otra parte, noventa y un frecuencias solicitaron transitar a concesión de uso social, entre ellas se encuentran radios comunitarias, instituciones educativas de carácter privado, patronatos y personas físicas.

En el caso de la televisión, las cifras indican que de un total de 259 frecuencias permisionadas que había hasta 2015, trece no presentaron solicitud; 237 lo hicieron al régimen concesión de uso público y sólo nueve para uso social.

En conclusión setenta y cinco instituciones hicieron su solicitud para llevar a cabo la transición de sus frecuencias permisionadas a concesión de uso público; treinta y cuatro corresponden a los gobiernos estatales, municipales, órganos del Estado y gobierno federal; y las otras cuarenta y una son instituciones de educación superior de carácter público.

Cuadro 2

Medios de gobiernos estatales y municipales que solicitaron transitar de permiso a concesión de uso público en 2015

1. Radio y Televisión de Aguascalientes	2. Gobierno del estado de Baja California Sur
3. Sistema de TV y Radio de Campeche	4. Presidencia municipal de Cancún
5. Gobierno del estado de Coahuila	6. Gobierno del estado de Colima
7. Gobierno del estado de Chiapas	8. Gobierno de la Ciudad de México
9. Radio y Televisión de Guerrero	10. Unidad de Televisión de Guanajuato
11. Radio y Televisión de Hidalgo	12. Sistema Jalisciense de Radio y Televisión
13. Sistema de Radio y Televisión Mexiquense	14. Sistema Michoacano de Radio y Televisión
15. Instituto Morelense de Radio y Televisión	16. Sistema de Radio y Televisión de Nayarit
17. Gobierno del estado de Nuevo León	18. Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión
19. Municipio de Ocotlán de Morelos de Oaxaca	20. Gobierno del estado de Puebla
21. Sistema Estatal de Comunicación Cultural y Educativa del Gobierno de Querétaro	22. Sistema Quintanarroense de Comunicación Social
23. Comisión de Televisión Educativa de San Luis Potosí	24. Gobierno del estado de Sinaloa
25. Comisión de Radio y Televisión de Tabasco	26. Gobierno del estado de Sonora
27. Coordinación de Cine y Televisión del Gobierno de Tlaxcala	28. Gobierno del estado de Tamaulipas
29. Gobierno del estado de Veracruz	30. Gobierno del estado de Zacatecas

Fuente: **Elaboración propia con base en información del IFT 2015.**

Cuadro 3

Medios de instituciones del gobierno federal y de estado que solicitaron transitar de permiso a concesión de uso público en 2015

1. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Radios indígenas)	2. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (Canal del Congreso)
3. Instituto Mexicano de la Radio	4. Instituto Politécnico Nacional (Canal Once)
5. Secretaría de Educación Pública (Radio Educación)	6. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano

Fuente: **Elaboración propia con base en información del IFT 2015.**

En los lineamientos elaborados por el órgano regulador para acceder a una concesión de uso público, está la exigencia a las instituciones de medios para garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 86 de la ley. De esos requisitos el IFT concedió particular importancia a la creación de consejos ciudadanos. En este sentido, los interesados en obtener una concesión de uso público, estarían obligados a establecer reglas para “La conformación de un Consejo Ciudadano plural que garantice una elección transparente y democrática de sus miembros así como su funcionamiento independiente y eficaz para garantizar su independencia editorial, la participación ciudadana y la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales” (DOF, 2015).

Este fue el único punto que los comisionados del IFT definieron con mayor amplitud y detalle, a diferencia de los demás requisitos que solamente fueron enumerados sin ninguna exigencia en particular.²

La creación de un consejo ciudadano no es un asunto menor, si bien en los lineamientos elaborados por el IFT no se aclara qué se entiende por “una elección transparente y democrática”, el hecho que se exija la creación de este tipo de organismos con las características que la ley le

2 Ver artículo 8° de los lineamientos generales que el propio IFT elaboró para el otorgamiento de concesiones.

atribuye, es ya un principio relevante. La participación de ciudadanos en la estructura de un medio puede contribuir al fomento de la comunicación pública, a la que desde luego no habrá que confundir con la de gobierno. Estos consejos podrán desarrollar tareas relacionadas con la evaluación, orientación, gobierno y rendición de cuentas en las radios o televisoras en donde se inserten. Las funciones que desarrollen estos consejos para garantizar la independencia editorial y la diversidad social, cultural, étnica y política constituirán un principio fundamental para la democratización de las estructuras de gobierno del medio público y será también una manera para que los ciudadanos asuman su responsabilidad en el desarrollo de la radiodifusión que se financia con recursos públicos. Carlos Alfonso Llancar considera que: “La participación ciudadana puede ser entendida como un medio de fortalecimiento de la Sociedad Civil, porque le incorpora vigencia, le da viabilidad, es el instrumento de aproximación a las decisiones públicas” (Llancar, 2007: 5).

Ahora bien, lo ciudadano no tiene un valor intrínseco que por sí mismo contribuya a la gestión y avance de la democracia. En este caso, debe haber reglas claras y públicas y procedimientos colegiados para integrar dichos consejos ciudadanos. Se trata de evitar las decisiones unilaterales, el amiguismo y clientelismo que tanto daño han hecho a los medios de esta índole y al erario público. Existen tres condiciones fundamentales para la legitimidad y operación de estos organismos:

1. *Su integración.* Es claro que los ciudadanos que conforman este tipo de instancias no tienen un cargo de elección representativo o popular. Sin embargo, es importante que la designación de los consejeros se lleve a cabo de forma colegiada y mediante una convocatoria amplia y pública. Por ejemplo, en las entidades con gobiernos locales, los miembros de estos consejos pueden ser nombrados por el Poder Legislativo regional o por el gobernador a través de una convocatoria pública y transparente. Por otra parte se deberán definir y divulgar los perfiles profesionales relacionados con la función que se va a desarrollar.

2. *Autonomía de gestión del consejo ciudadano.* Los miembros de un órgano de este tipo deberán elaborar su propio reglamento de operación, establecer su propia agenda de trabajo y desarrollar sus funciones con

independencia respecto del director o directora del medio. Será necesario que éstos gocen de libertad para hacer públicas sus sesiones, acuerdos, deliberaciones y decisiones. Los miembros del consejo no son enemigos de la autoridad del medio ni deben convertirse en un obstáculo que entorpezca la labor de la radiodifusora, pero sí tienen una responsabilidad y deben mantener una actitud propositiva y crítica.

3. *Atribuciones.* Estas podrán ser consultivas, vinculativas o evaluativas. Podrán definir también reglas o criterios para asegurar la independencia editorial y garantizar la diversidad de la expresión social y cultural. Estas tareas tendrán, sin lugar a dudas, una incidencia en la orientación y evaluación del medio (Ortega, 2016).

Hubiera sido deseable que el Poder Legislativo dotara a estos consejos de facultades para incidir en la propia estructura de gobierno de los medios donde operan y no limitarlos a las tareas de opinión y asesoría. Un ejemplo en este sentido es el que constituye el consejo ciudadano del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. Este órgano está integrado por nueve ciudadanos, tres de ellos forman parte de la junta de gobierno del SPR, lo que permite que estos consejeros participen e incidan en la toma de decisiones que orientan el quehacer del medio.

El Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano

Una realidad distinta en el tema de los medios públicos es la que presenta la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, promulgada también en julio de 2014 como parte de la LFTR. Dicha ley no sólo es la que mejor recoge los principios constitucionales en materia de medios públicos, también retoma el sentido de varias de las demandas formuladas por investigadores y organizaciones sociales en su lucha por la democratización de las estructuras de comunicación en nuestro país. Frente a las inconsistencias que ya se han señalado en el ordenamiento federal de telecomunicaciones y radiodifusión, es importante reconocer que la creación de este nuevo sistema de radiodifusión genera posibilidades reales para avanzar en el desarrollo de los medios públicos.

El nuevo Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR) es un organismo descentralizado, no sectorizado y sin fines de lucro. La ley que le dio origen, dota a este organismo, de principios rectores y

atribuciones que, de cumplirse adecuadamente, podrían hacer que el SPR se constituyera en un auténtico modelo de servicio público de carácter nacional.

De acuerdo con la ley, éste organismo cuenta con “autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión” así como con independencia editorial (DOF, 2014a).

Se crea el organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, denominado Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión que tiene por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades federativas a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, independencia editorial y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad (DOF, 2014a).

Para garantizar una política editorial independiente y la expresión de la diversidad social, cultural, étnica e ideológica, la ley ha dotado a este sistema de un Consejo Ciudadano, el cual, como ya lo señalamos antes, está integrado por nueve representantes de la sociedad los cuales fueron elegidos por el voto de la Cámara de Senadores después de una convocatoria pública.

Si bien el Consejo sólo tiene facultades de opinión, es importante subrayar que tres de sus miembros tienen voz y voto en la Junta de Gobierno y por lo tanto participan en las decisiones que orientan la vida del SPR. La discusión sobre participación ciudadana en espacios institucionales, públicos o mediáticos no es nueva, pero si adquiere nuevos bríos frente a sociedades cada vez más complejas y diversificadas, con múltiples formas de relación y comunicación en una realidad más global y comunicada. En este contexto los medios públicos tienen una función fundamental para

crear condiciones que promuevan el acceso universal de los ciudadanos a los medios y a las redes sociales, así como para promover una cultura cívica que genere una participación social informada, racional y responsable.

A un año de su fundación, el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano no ha logrado consolidar su identidad como medio de servicio público. Aún cuando éste cuenta con los atributos legales que podrían sustentar mayor autonomía de gestión con respecto al gobierno en turno y ampliar y consolidar su relación con los ciudadanos todavía existen algunas prácticas en las se manifiesta la influencia del poder político. Pero sobre todo ha faltado audacia y voluntad política para hacer del SPR un referente del desarrollo cultural, social y político de nuestra nación.

Al inicio del año 2016, el panorama de la radiodifusión pública en nuestro país se muestra todavía precario. Sin dejar de reconocer que ha habido avances para la definición de los medios públicos como resultado de la reforma constitucional y de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión, todavía falta un largo camino en la construcción del servicio público en México. Para avanzar con mayor certeza en esa tarea es preciso no olvidar una de las reglas esenciales: Los medios sólo podrán salvaguardar su condición de públicos en la medida en que se garantice su autonomía e independencia con respecto del poder político y siempre que no se les subordine a los valores y presiones del mercado. Estos medios tienen, entre sus principales funciones, la de fomentar el acceso de los ciudadanos a la vida pública y su participación en ella.

Entre las tareas que la radio y la televisión de servicio público debe realizar están las siguientes:

1. Contribuir a la formación de un pensamiento crítico y reflexivo al constituirse en espacio para la deliberación y para la expresión libre y plural de los más diversos temas políticos, sociales, culturales, científicos, deportivos y de entretenimiento.
2. Propiciar la cohesión social y cultural promoviendo el respeto y la tolerancia a la diversidad étnica, social, política, lingüística y sexual.
3. Enriquecer el debate regional, nacional y global desde la visión de las diferencias culturales, sociales y políticas que conforman la realidad contemporánea.

4. Condenar la exclusión y discriminación de sectores generalmente marginados como los de la tercera edad, los indígenas, los discapacitados y los migrantes, entre otros y promover una cultura de derechos.
5. Ofrecer a las audiencias distintas perspectivas de la realidad para que los ciudadanos se formen su propia opinión sobre los acontecimientos.
6. Promover la educación en valores y derechos sociales y cívicos relacionados con la ecología, la protección al medio ambiente, la salud, la comunicación y los derechos del consumidor.
7. Impulsar la cultura de derechos para la protección a la infancia y a los jóvenes.
8. Fomentar la creación intelectual y artística.
9. Explorar y experimentar nuevas propuestas en distintos ámbitos de la ciencia, la política, la estética y el arte entre otras disciplinas.
10. Promover la producción independiente para garantizar diversidad de contenidos, fomentar la experimentación y la creatividad.

La desigualdad no sólo se manifiesta en las condiciones de vida de la sociedad mexicana. También implica el mantenimiento de privilegios en el aprovechamiento de recursos naturales como el que constituye el espectro radioeléctrico y que unos cuantos empresarios han logrado acaparar. Para Antonio Pasquali la sola existencia de servicios y bienes públicos no es suficiente para garantizar el desarrollo democrático de nuestras sociedades, es necesario que además éstos sean útiles para elevar el bienestar social y cultural de los ciudadanos. En este sentido, Pasquali afirma que un mayor número de:

obras, espacios, edificaciones, riquezas, conexiones y bienes de uso más público que privado, ha pasado a ser en estos decenios (aún en el capitalismo más avanzado) uno de los principales indicadores del nivel de democracia alcanzado por las sociedades. Un complejo de servicios públicos eficaces y eficientes garantiza sólida, rápidamente y sin tanto debate o trabas administrativas una capilar justicia distributiva regada transversalmente, que aumenta en forma exponencial el sentido de comunidad, pertenencia, solidaridad y fraternidad entre ciudadanos (Pasquali, 2012).

Un sistema de medios públicos bien definido constituye un importante contrapeso frente a los abusos de los medios comerciales y es también un soporte esencial para la expresión de la diversidad social, política y étnica. Estos medios no podrán ser confundidos, en ningún sentido con lo gubernamental.

FUENTES

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

- 2015 “Lineamientos Generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el artículo 4º de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, *Diario Oficial de la Federación*, en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5401773&fecha=24/07/2015>.
- 2014a *Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano*, en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo97328.doc>>.
- 2014b *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo97329.doc>>.
- 2013 *Reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión*. México: Secretaría de Gobernación.

DORCÉ, A., A. VEGA, R. TREJO Y P. ORTEGA

- 2014 “Telecommunications and Broadcasting Reform in Mexico in 2013: Key Elements of the Process”, *Critical Studies in Media Communications* 31, núm. 5 (diciembre): 356-364, en <<http://dx.doi.org/10.1080/15295036.2014.979846>>.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT)

- 2014 *Usuarios de Internet por cada 100 habitantes*, en <<http://siemt.ift.org.mx/#!/prettyPhoto/73/>>.
- 2007 *Sociedad civil y participación ciudadana-cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones*, en <<http://www.scielo.br/pdf/inter/v9n2/a07v9n2.pdf>>.

ORTEGA, P.

- 2016 “Participación y ciudadanía en medios públicos”, *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, núm. 23 (abril).

PASQUALI, A.

- 2012 “La democracia y lo público”, *El Nacional*, 4 de marzo.

JERÓNIMO REPOLL

Podríamos señalar que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (DOF, 2014) se desarrolló “en nombre de las audiencias”, reconociendo sus derechos como tales. No obstante, la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones (DOF, 2013) y la ley reglamentaria parecen concentrarse en la competencia empresarial respecto al dominio de las frecuencias, la disputa del pastel publicitario y los efectos colaterales sobre la programación y la audiencia. Si bien esto debería redundar en una oferta de contenidos diversos y de mejor calidad, dando cuenta de la diversidad cultural y la pluralidad social, ideológica, política y lingüística que define a la sociedad mexicana, éstos, en tanto que consumidores y audiencias, son marginados del proceso de toma de decisiones que ello contrae.

Al mismo tiempo, la incorporación de la figura de defensoría de las audiencias tiene reminiscencias de una concepción de audiencia minusválida, incapaz de reaccionar y exigir por sí misma sus derechos como ciudadanos. Esto se conecta con la ausencia de canales de participación efectivos, sin la necesidad de una mediación que no necesariamente es garante de provocar los cambios deseados. Por otro lado, el papel de las defensorías implica el reconocimiento de los derechos de las audiencias y, al mismo tiempo, crea un canal de participación que desafía la relación asimétrica de los medios y la sociedad.

El artículo se divide en dos partes. En la primera, se presenta una discusión introductoria al nuevo marco legal. En la segunda, se realiza un análisis de las observaciones y recomendaciones en torno al Anteproyecto de Lineamientos Generales sobre los Derechos de las Audiencias (IFT, 2015) propuestos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), con el objetivo de reconocer las diferencias y tensiones manifiestas en las posturas

de los actores en juego. Tres preguntas guían el presente trabajo, las cuales tienen una vinculación necesaria: ¿cuál es el papel de las audiencias frente a esta disposición en la transformación del ecosistema comunicativo y la emergencia de la cultura participativa?; ¿la incorporación de la figura del defensor de audiencias será un mecanismo suficiente para garantizar la diversidad y la calidad programática tanto de medios comerciales como públicos?; entre la audiencia como mercado (consumidores) y la audiencia como ciudadanos (sujetos de derecho), ¿qué concepción predomina en la legislación?

Provocación:

¿hacen falta las defensorías de las audiencias?

La pregunta de este apartado está preñada de otra: ¿cuál es la concepción de la audiencia contenida en la ley? La provocación parte del reconocimiento del nuevo entorno de convergencia digital, sobre el cual se erigen otras convergencias: de lenguajes, medios, empresas y, sobre todo, de los procesos de producción, circulación y consumo de contenidos (Jenkins, 2008). Es esta última convergencia la que desdibuja los roles y las posiciones nítidamente definidos de productores y consumidores, típica de la lógica de *broadcasting*, que describe un proceso de diseminación de contenidos de unos pocos que producen a otros muchos que consumen. Es decir, pasamos de la relación de los medios de comunicación de masas con sus audiencias, emisión y recepción, a un potencial proceso de producción, circulación, consumo, apropiación y nueva puesta en circulación de contenidos en el que participan cada vez más actores. Subrayamos “potencial proceso” en tanto que reconocemos las significativas brechas en el acceso y uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación que, más que abatir, subrayan las desigualdades sociales y las diferencias culturales (García, 2004).

No obstante, los dispositivos tecnológicos y las características de la sociedad red (Castells, 1999) y, en su marco, la emergencia de las redes sociales digitales, permiten a las audiencias una participación otrora impensable. Hasta entonces la participación de las audiencias estaba constreñida a dos grandes (aunque no menores) actividades: seleccionar qué consumir y producir sentido a partir de lo consumido. Ahora, compartir, circular, comentar, debatir, apropiarse y producir son

actividades que se han amplificado notablemente. Aun atendiendo a los condicionantes señalados previamente, quienes tienen acceso, destrezas y habilidades para usufructuar en su potencialidad las herramientas, dispositivos y plataformas de comunicación digitales son muchos más de los que estaban en condiciones de hacerlo hace sólo un par de décadas. La velocidad y profundidad de las transformaciones provocadas por el desarrollo tecnológico en el conjunto de las actividades humanas es de carácter revolucionario. Asistimos a un cambio social, a una mutación cultural (Martín Barbero, 2011) que, como ha señalado Castells (2010), reconoce a la comunicación como el epicentro de la sociedad contemporánea, donde los medios de comunicación han perdido el monopolio de la intermediación social.

Ahí se apoya la provocación: justo en el momento donde las audiencias tienen la oportunidad de pasar de ser meros consumidores a ejercer el derecho de tomar la palabra para intervenir en el espacio público, se crea en la ley la figura de la defensoría de las audiencias. Pero la provocación no sólo apela al desfase temporal de esta figura, la cual hubiera resultado indispensable durante el periodo hegemónico de los medios masivos, quienes atropellaron sin control (o con un control aparente por parte del Estado) los derechos de las audiencias a ser bien informados y a acceder a contenidos de entretenimiento que reconocieran la diversidad sociocultural y la pluralidad política, ideológica y lingüística. También lo es respecto a la concepción de audiencia que la figura supone: una audiencia minusválida frente al poder mediático. No desconocemos que las asimetrías entre medios y audiencias siguen siendo significativas, pero tampoco podemos obviar el hecho de que hoy las audiencias tienen herramientas para defenderse sin necesidad de intermediarios. No obstante, en una suerte de balance de las diferentes experiencias de defensoría, Herrera describe la actividad del ombudsman de la siguiente manera:

En términos generales, atiende quejas y trata de encontrar soluciones satisfactorias [...], su labor se orienta a recibir e investigar las quejas de los consumidores sobre la exactitud, la imparcialidad, el equilibrio y el buen gusto en la cobertura de las informaciones. Una vez recibidas e investigadas las quejas, el defensor recomienda respuestas adecuadas

para corregirlas o aclararlas. Aunque las formas de trabajo difieren de un defensor a otro, todos ellos comparten el mismo propósito: servir de intermediarios entre los receptores y los emisores de un medio (2005).

Es decir, el defensor asume el papel de advocar, de hablar en nombre de las audiencias, intercediendo ante los medios de comunicación. Es esta misma concepción la que se manifiesta en el artículo 259 de la ley:

Los concesionarios que presten servicio de radiodifusión deberán contar con una defensoría de audiencia, que podrá ser del mismo concesionario, conjunta entre varios concesionarios o a través de organismos de representación. El defensor de la audiencia será el responsable de recibir, documentar, procesar y dar seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos de las personas que componen la audiencia (DOF, 2014).

Es esa función, a grandes rasgos, la que cumplieron las primeras defensorías de las audiencias en México, las cuales aparecen hace pocos años en los medios públicos, Canal Once y Canal 22 (2007); Radio Educación (2008); IMER (2009); y Notimex (2010) y, más recientemente, en la radioemisora comercial mvs (2011), fruto del conflicto entre los dueños de la empresa y la periodista Carmen Aristegui.¹ En buena medida, estas experiencias se han caracterizado por ser ornamentales. Actores con atribuciones limitadas, correos ilustrados que están a merced de la buena voluntad de los medios para que sus quejas (o las quejas de la audiencia que vehiculan) surtan efecto. Éste, sin duda, es uno de los aspectos que podría cambiar al incorporarse la figura, de manera obligatoria, a partir de la ley. Y digo podría en tanto que los alcances de la figura, tanto como los códigos de ética que deben cumplir y hacer cumplir, serán propuestos por los propios medios para su aprobación por parte del IFT, lo cual deja un amplio margen de maniobra a los medios, quienes legítimamente mirarán

1 Para una reconstrucción detallada de este caso y las experiencias de las defensorías en medios públicos puede verse "En defensa propia. el papel de las audiencias y sus defensores en la era de las redes sociales" (Repoll, 2012).

por sus propios intereses. De todas maneras, la figura ya no es opcional ni se encuentra en el ámbito de la ética, como hasta la aprobación de la ley, sino que es materia normativa, estableciéndose en torno a ella derechos y obligaciones.

Ahora bien, las defensorías asumen un papel relevante en el proceso de alfabetización de las audiencias. Primero, informando a las audiencias que tienen derechos como tales. En segundo lugar, que cuentan con una figura para canalizar sus demandas ante los medios y que éstos respondan a ellas. Y, finalmente, alentar y alimentar un juicio crítico frente a los contenidos y las decisiones editoriales de los medios. Es en esta última dimensión de su acción pedagógica que las defensorías encuentran su lugar estratégico. Es decir, atender, canalizar y dar respuesta a las quejas de las audiencias es una función importante, pero aún más lo es el informarlas de sus derechos. De lograrse esto último, las posibilidades de las que dotan las herramientas digitales para tomar y hacer oír la palabra de los ciudadanos, harán el resto. Se trata, como podemos observar, no sólo de desaprender a ser audiencias, a ser audiencias de otro modo a como nos han (de)formado los medios de comunicación, sino de cómo esta nueva forma de ser audiencia entraña una transformación en el ejercicio de la ciudadanía. Aquí se reúnen las dos vías históricas para generar un cambio en los procesos de comunicación mediatizada: la regulación de los medios a través de la ley y la formación de audiencias críticas mediante estrategias de alfabetización.

Históricamente, pese a los muchos datos acumulados en torno a la actividad de las audiencias frente a los diversos medios, especialmente a partir de las investigaciones en el campo académico, las audiencias han sido caracterizadas como pasivas. Y es esta concepción la que permea la ley y los lineamientos que el IFT ha sometido a consulta pública. La ley no tiene ninguna definición de audiencia, pero sí una de usuarios. En cambio, los lineamientos sí establecen una definición de audiencia: “personas que reciben y perciben contenidos audiovisuales provistos a través del Servicio de Radiodifusión y del Servicio de Televisión y/o Audio Restringidos, según corresponda” (IFT, 2015). Esto nos ubica y nos limita al papel de receptores. Y, como ya señalamos, sabemos que somos mucho más que meros destinatarios, pero la definición marca el cariz que atraviesa el nuevo marco legal, o por lo menos el que se quiere imprimir.

Complementariamente, en la ley, no en los lineamientos, hay una definición de usuarios, que es la otra figura emergente del texto: “Persona física o moral que utiliza un servicio de telecomunicaciones como destinatario final” (DOF, 2014). Esto refuerza la concepción de audiencia como consumidor sobre su condición de ciudadano. Y se traduce en que sólo tres de los veintiún derechos de los usuarios remitan a su condición de ciudadanos. Los restantes atienden cuestiones relativas al consumo. Muy distinto son los diez derechos de las audiencias de radiodifusión enlistados en la ley y los treinta y siete para las audiencias en general y los veintiocho más respectivos a grupos específicos (audiencias infantiles y con discapacidad).

¿Es una ley convergente?

A primera vista, una virtud de la ley es su naturaleza convergente. Sin embargo, la integración de dos materias (radiodifusión y telecomunicaciones), salvo en la dimensión de la competencia, parece no tender a una legislación convergente sino a la integración de dos materias en un mismo texto legal. Esto subraya el peso de la economía (del mercado y su regulación) sobre el resto de las variables reguladas. Y, por tanto, desperdicia la oportunidad de legislar en torno a la convergencia que las audiencias o los usuarios realizan cotidianamente. Esto nos lleva, necesariamente, a cuestionar la separación arbitraria entre audiencias de servicios de radiodifusión y usuarios de servicios de telecomunicaciones.

Respecto a la convergencia tenemos, al menos, dos tentaciones. Primero, la tentación de dar por finiquitada la centralidad de los medios ante el nuevo entorno digital; es decir, dejar de estudiar los medios, dejar de preocuparnos por las audiencias, porque emergen otras alternativas y los medios ya no tienen mayor peso. Pero los datos de *framing* y las desigualdades sociales de nuestro entorno inmediato nos dicen que esto no es así. En segundo lugar, complementariamente, tenemos la tentación de no reconocer que el ecosistema comunicativo se ha transformado y, entonces, concentrarnos en la dimensión mediática, como si los medios masivos estuvieran solos.

Tres convergencias están en la base de la ley: la convergencia digital, la convergencia de medios y la convergencia empresarial, que a la postre es lo que ésta pretende ordenar. Traducción: ¿cómo regulamos

los intereses superpuestos entre Slim y Azcárraga, entre Grupo Carso y Grupo Televisa? Y entre éstas y las empresas internacionales. Además, en principio, existe una gran asimetría en términos de que la inversión extranjera puede ser de hasta el 100 por ciento en telecomunicaciones y de hasta el 49 por ciento en radio y televisión. Entonces ¿qué pasa si una empresa que es convergente pretende dar ambos servicios? No puede o no podría hacerlo. Ahí se abre una discusión importante en torno a cómo comprendemos la convergencia y aparece con fuerza el cuarto elemento que Jenkins (2008) integra en la definición de convergencia cultural: la participación de las audiencias. Este elemento está ausente si consideramos la definición de audiencia imperante en los lineamientos, la cual se reduce al momento de la recepción o consumo. Al respecto, los estudios culturales enuncian la concepción de democracia semiótica, una lectura que supone la redefinición de la naturaleza de las relaciones de poder entre medios y audiencias, pasando éstas a primar en el proceso de producción de sentido (Repoll, 2010). Sin embargo, tras años de explorar a las audiencias, se ha reconocido que el poder de resignificar tiene importantes limitaciones a la hora de contrarrestar el establecimiento de la agenda de los grandes medios y los marcos de referencia e interpretación: el *framing* que encuadra las lecturas de las audiencias.

A propósito de los lineamientos generales sobre los derechos de las audiencias

A continuación presentamos un análisis de las diversas observaciones y recomendaciones realizadas por distintos actores (académicos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, ciudadanos) sobre el Anteproyecto de los Lineamientos Generales sobre los Derechos de las Audiencias sometido a consideración pública por parte del IFT. Esto nos permitirá reconocer las tensiones entre los diferentes actores involucrados en la discusión. Los márgenes del artículo no nos permiten dar cuenta de todas las observaciones y propuestas expresadas a través de sesenta y siete documentos que tienen extensiones tan variables como un párrafo o ciento ochenta páginas. Especialmente, por la cantidad de señalamientos que suponen, no nos ocuparemos de todas las precisiones que se demandan en los documentos enviados al IFT.

Principios

El primer aspecto a destacar, común a varios actores, es el de integrar “que los objetivos se llevarán a cabo con apego a los derechos humanos y siempre bajo la interpelación del principio pro persona” (Article 19, 2015). Este principio se explica con precisión en las observaciones realizadas por el Consejo Consultivo del IFT, cuando sostiene como consideración preliminar que:

Los derechos humanos son reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde además se establece la obligación de las autoridades de adoptar la interpretación que sea más favorable a la persona (principio pro persona). Los derechos de las audiencias reconocidos también en la Constitución se rigen por el principio pro persona y de ninguna manera pueden limitarse bajo una interpretación de que deben estar sujetos al principio de reserva de ley que rige en materia penal y tributaria. De ahí que los derechos de las audiencias deben interpretarse siempre en lo que sea más favorable a la persona y no limitarse únicamente al texto “letra por letra” de la ley (Consejo Consultivo del IFT, 2015).

Esto último discute los alcances que deben tener los lineamientos según un conjunto de diputados federales de la Comisión de Radio y Televisión:

Las materias que corresponden a los lineamientos deben versar sobre las obligaciones que tendrán los defensores de las audiencias y respecto de la garantía de que los códigos de ética salvaguarden la libertad de expresión de los concesionarios, cualquier otra materia distinta estaría excediendo el mandato legislativo que se estableció expresamente en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTTR), máxime si se dirigen a imponer nuevas cargas y obligaciones no previstas para los particulares o si las nuevas normas reglamentarias claramente se dirigen en colisión con la libertad de expresión o con otros derechos fundamentales (Consejo Consultivo del IFT, 2015).

Una lectura transversal al razonamiento expresado por esta Comisión en el documento de observaciones deja la sensación de abogar por los concesionarios (en aras de defender el derecho fundamental de libertad de expresión), sosteniendo sus argumentos en la lógica de la técnica jurídica.

Otro aspecto que implica una cuestión de principios tiene que ver con el capítulo vi, el cual refiere a la suspensión precautoria de transmisiones. Al respecto, Article 19 llama la atención sobre sus implicaciones y sugiere revisar la Declaración de principios sobre la libertad de expresión de la Relatoría especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los estados Americanos (OEA), donde se regula sobre la censura previa y otras restricciones a la libertad de expresión. En esta misma línea, la diputada Martha Gutiérrez Manrique, presidenta de la Comisión Bicameral del Canal del Congreso, argumenta: “de manera equiparada se deben proteger los derechos de las audiencias y la libertad de expresión, la libertad editorial, programática y evitar la censura previa, pues si no existen las condiciones para hacer efectiva cualquiera de estas libertades, el derecho de las audiencias estará en grave transgresión”. Esto se alinea peligrosamente con lo que sostiene la Asociación Internacional de Radiodifusión “podemos considerar que en muchos de los casos en que la autoridad pretenda sancionar a los concesionarios por medio de los lineamientos puestos a consulta, por el uso de sus contenidos, se estaría frente a una acción contra la libertad de expresión” (2015). Una afirmación prácticamente idéntica a la que hace Tv Azteca:

El contenido de los lineamientos debe apearse expresamente a lo establecido por las normas constitucionales y legales de las cuales derivan, para evitar así un menoscabo de las libertades y derechos fundamentales mencionados en el párrafo anterior, incluyendo la correlativa libertad programática de la que gozan los concesionarios de radiodifusión como derivación de dichos derechos fundamentales (libertad de expresión y derecho a la información, art. 6° y 7° de la Constitución). De esta manera, el alcance de los lineamientos debe ceñirse a las facultades conferidas expresamente a ese instituto en la materia que pretenden regular (Consejo 2015: 1-2).

Resulta paradigmático que el reclamo y la defensa de los medios ante cualquier intento de regular su actividad se lea como una afrenta a la libertad de expresión. Sin duda establece una discusión pertinente. No obstante, lo que estos medios no reconocen es el sesgo que su actuación histórica ha tenido en la misma materia. Es esta razón, entre otras, la que lleva a los Estados a regular en pos de garantizar equidad en el disfrute del derecho a la libertad de expresión y de que su ejercicio no se imponga sobre otros derechos como los enunciados en la Constitución, la ley y los lineamientos. Cuando no hay regulación, el mercado privilegia el consumo de las mayorías.

Por ello, la figura de los defensores o defensoras de las audiencias es relevante. Al respecto, encontramos un amplio abanico de observaciones, desde aquellas que plantean que los lineamientos no deben ir más allá de lo que se dice en la ley, hasta los que sostienen la necesidad de regular hasta la última de sus implicaciones. Puntualmente, se discute en torno al proceso de nombramiento, remoción, renuncia, duración, cualidades, criterios de independencia e imparcialidad, previa relación laboral, familiar o de otra índole con el medio (para evitar conflicto de intereses), el alcance de sus atribuciones, los procedimientos para el ejercicio de sus funciones, la periodicidad y las características de sus informes, si su acción se limita a canalizar la queja de las audiencias o si puede actuar de oficio. Todas estas discusiones, en conjunto, subrayan la importancia de dicha figura en la arquitectura del nuevo marco legal, tanto para las audiencias como para los concesionarios.

Las audiencias y su derecho a la comunicación

Como parte de la discusión de los principios, en este apartado presentamos un manifiesto elaborado en conjunto con Guillermo Orozco Gómez, María Elena Meneses y Darwin Franco, el cual pusimos a consideración del IFT a propósito de la consulta pública sobre los lineamientos sobre los derechos de las audiencias. Es un manifiesto que subraya los alcances, el lugar y la tutela que los derechos de las audiencias deben tener en el ejercicio del nuevo marco legal.

La comunicación ha sido y sigue siendo una actividad humana fundamental que supone un intercambio de información, interpretaciones,

significados, emociones y estados de ánimo en diferentes lenguajes, con diferentes énfasis y con distintos alcances. Hoy en día gran parte de ésta se realiza alrededor de pantallas y dispositivos tecnológicos, sobre los cuales los ciudadanos no tenemos pleno control. Por esto, es necesario explicitar el derecho de todos a la comunicación, en un escenario que debe ser regulado con equidad y responsabilidad de los que en él participan; pues, más que un servicio, es un bien público, que debe garantizarse y administrarse en función de objetivos equitativos para todos.

Los medios de comunicación masiva y social tienen bajo su control la tecnología y los dispositivos que les permiten hacer uso de su derecho a comunicarse, a tomar decisiones sobre su espectro general en una localidad o un país respecto a sus horarios, contenidos y formatos para producir y difundir contenidos, ya sea masivamente o a través de Internet y redes sociales. Esto establece, necesariamente, una relación asimétrica entre medios y audiencias, en función de la cual se requiere un contralor por parte del Estado, a través de las instancias, figuras y mecanismos que se definan para tal efecto.

Los ciudadanos somos partícipes y usufructuarios de la comunicación y hacemos uso diferencial de los dispositivos comunicativos en un momento y lugar específicos. Ese uso e intercambio no es sólo un contrato mercantil que baste con regularse por las normas del mercado para la satisfacción de todos los usuarios, como podía ser elaborar un contrato de energía eléctrica o de cableado telefónico. La comunicación es mucho más que cables, pantallas, bocinas, interfaces o sitios web.

Los comunicantes somos usuarios por una parte y audiencias por otra, de la misma manera que somos tanto consumidores como ciudadanos. Los derechos de la comunicación deben incluir ambas dimensiones.

En cuanto a las audiencias, tenemos una serie de derechos que pese a que la Constitución enuncia, y son un buen punto de partida, aún son insuficientes, sobre todo en sus especificaciones. Es responsabilidad del IFT garantizar y dejar claro en sus lineamientos que los servicios que hacen posible la comunicación pertenecen a la ciudadanía y no así a los grupos y empresas de radiodifusión, a quienes el Estado les ha otorgado un permiso para hacer usufructo de ese gran bien público. Por eso, a continuación procuramos hacer hincapié en los derechos que deberían tutelarse:

- Derecho a estar bien informados (con veracidad, oportunidad, contextualización).
- Derecho a estar informados de todos los acontecimientos y eventos noticiosos importantes, evitando el silencio sobre noticias incómodas para el poder y los poderes.
- Derecho a ser advertidos sobre fuentes de la información, tratamiento informativo y editorial, cuando venga con lo informado.
- Derecho a no ser engañados con supuesta información que es mera propaganda política o comercial.
- Derecho a disfrutar de franjas horarias en medios de comunicación libres de publicidad y propaganda política.
- Derecho a no ser sorprendidos con mensajes propagandísticos en géneros como el de la ficción o el entretenimiento o cualquier otro formato que no sean los spots en tiempos de campaña.
- Derecho a disfrutar de contenidos mediáticos sin cortes ni interrupciones y en los horarios estipulados con anterioridad.
- Derecho a que los emisores respeten los porcentajes de publicidad estipulados por la autoridad reguladora en cada hora de programación.
- Derecho a recibir mensajes publicitarios de productos o servicios auténticos y que no causen daños a la salud.
- Derecho a ser respetados como grupos nacionales, locales, raza, género, religión, clase social, opción sexual en la programación emitida en pantallas.
- Derecho a ser advertidos antes de los programas de contenido violento, racista, sexista, clasista, machista o cualquier otra “estereotipación”.
- Derecho a una programación con diversidad y pluralidad de contenidos, atendiendo a la misma diversidad y pluralidad de las audiencias y, por tanto, a que el rating no sea el único parámetro para la definición de la programación.
- Derecho de réplica ante o frente a cualquier calumnia, denuncia falsa, publicación de información íntima o confidencial por cualquier medio o red social.
- Derecho a ser representados individual o colectivamente de manera correcta en los contenidos mediáticos.

- Derecho a ser respetados en nuestra intimidad y no ser molestados por terceros en el ámbito individual.
- Derecho a contar con defensores de audiencias que no estén a merced de los concesionarios, sino que gocen de plena autonomía para que puedan cumplir con su objetivo de velar por el derecho en cuestión y evitar así que se conviertan en sólo buzón de quejas.
- Derecho a que los concesionarios expidan códigos de ética que garanticen la independencia editorial y la investigación periodística al tiempo de promover la incorporación de la cláusula de conciencia.
- Derecho a ser incluidos en la información cuando seamos parte de ella.

De acuerdo con las atribuciones que otorga la ley al IFT, éste deberá precisar las sanciones para quienes no cumplan con lo estipulado en la Carta Magna, pero también debería facilitar la defensa de las audiencias ante los grupos empresariales que detentan la concesión de un bien público de interés general y que privilegian el interés económico sobre sus derechos en cuestión de audiencias y usuarios.

Lapsus

Los derechos de las audiencias, que están enmarcados en el paquete de los derechos humanos, nos suponen a todos iguales. Lo cual es importante no sólo porque debe procurar atender la diversidad cultural, étnica, plurilingüística, sino también la pluralidad política e ideológica. Sin embargo, si contrastamos lo que proponen los medios (y quizá lo que pudieran proponer) la enunciación del artículo que atiende esta diversidad y pluralidad parece incumplible:

En la prestación de los servicios de radiodifusión estará prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (Art. VIII, Lineamientos).

Pareciera como si en México hubiera, en la práctica, ciudadanos de primera y de segunda categoría.

Para ilustrar esto recupero los resultados a los que llegamos tras analizar el contenido de la campaña institucional del Instituto Federal Electoral (IFE, ahora Instituto Nacional Electoral, INE) en 2012. Uno de los spots, titulado *lapsus*, utiliza distintas metáforas para plantear que la democracia exige participación del ciudadano y no mera contemplación. De esta manera, se interpela al ciudadano individual en su responsabilidad colectiva. En este spot hay dos mensajes claros: uno, el que apela a la responsabilidad del ciudadano; y, dos, que la democracia es corresponsabilidad de todos y no sólo de una institución, en este caso, del IFE. Sin duda compartimos estos mensajes. No obstante, se vuelve contradictorio cuando este spot se traduce a diez lenguas indígenas: paipai, huave, seri, huichol, totonaco, mazahua, mayo, tarahumara, chontal y tlapaneco. Por un lado, el problema reside en que no hay una presencia indígena significativa. Este sí que es un *lapsus*.

Por otro lado, si bien la intención es buena, en el spot no sólo no se incorporan actores indígenas hablando su lengua, sino que no se incorporan los escenarios y situaciones en que viven estos pueblos. Esto conlleva a una falta de reconocimiento hacia ellos por parte del instituto y de ellos para con lo representado en el spot. Esto nos debería llevar a reflexionar sobre la concepción de democracia que impera en el spot y la que tienen los diferentes pueblos indígenas. Por otro lado, cabe preguntarse por qué se tradujo a distintas lenguas indígenas solamente este spot. ¿Es más importante que los demás? Seguramente no. La respuesta no debería ser presupuesta. Al contrario, si se pretende formar a los ciudadanos mexicanos en torno a los valores democráticos, la igualdad no sólo no se establece sino que se subraya la desigualdad al incorporar un paliativo como la traducción de un solo spot. Pero lo paradigmático de esto no se reduce a lo que podemos leer en el spot y las decisiones que están detrás suyo, sino la reacción de uno de los consejeros del IFE al ser interpelado en este sentido. La respuesta fue: “buscamos un mexicano medio, porque no teníamos presupuesto”. Lo revelador no es la falta de presupuesto, lo cual en todo caso sería discutible, sino que el instituto encargado de garantizar la igualdad entre los ciudadanos establezca diferencias entre éstos. ¿Cuál es la media del ciudadano mexicano?

En este sentido, considero pertinente recuperar la observación que el Consejo Consultivo del IFT realizó sobre los lineamientos a los derechos de las audiencias, así como la recomendación al respecto:

Observación 19. El Proyecto de Lineamientos omite la referencia a las audiencias de pueblos y comunidades indígenas. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derechos específicos en materia de comunicación, así como tienen derecho a acceder a medios no indígenas sin discriminación. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a recibir una programación que refleje la pluralidad a la que pertenecen, a recibir contenidos audiovisuales en sus lenguas y a poder difundir sus contenidos audiovisuales en medios de comunicación. Importante también es el reconocimiento de que las radiodifusoras indígenas pueden conforme a sus usos y costumbres decidir si la figura de defensor es mejor desempeñada por un comité o por la propia asamblea de la radiodifusora de que se trate.

Recomendación 19. Se recomienda al IFT que 1) se reconozca el derecho de pueblos y comunidades indígenas a que se difundan programas por parte de los concesionarios de radiodifusión en las lenguas indígenas de la zona de cobertura geográfica de la estación de que se trate; 2) se promueva que los concesionarios de radiodifusión y de televisión restringida incluyan dentro de su programación, contenidos audiovisuales que sean relevantes a pueblos y comunidades indígenas; y 3) se permita que los concesionarios de estaciones de radiodifusión de pueblos y comunidades indígenas puedan determinar la mejor forma para que se ejerza la defensoría de la audiencia a través de una persona, un comité o la asamblea con base en sus propios sistemas normativos (Consejo Consultivo del IFT, 2015: 7-8).

Otro lapsus en los propios lineamientos, como lo señalan Carlos Alberto Brito Ocampo y Alfredo Lecona Martínez, es: “la ausencia de un lenguaje inclusivo, por lo que se propone modificar en todas las menciones al “defensor” por ‘la defensoría’ o en su caso, sumar ‘o defensora’” (2015: 2). Lo cual refuerza la consideración de Article 19:

Independientemente de la inclusión de la definición de “Igualdad de Género” en el Proyecto de Lineamientos, resulta fundamental que el documento en su totalidad incluya la perspectiva de género de manera transversal, tanto en la redacción (no sólo incluir el concepto de Defensor, pero también Defensora de las audiencias) como en el contenido (por ejemplo, incluyendo la perspectiva de género en los Principios Rectores de los Derechos de las Audiencias) (2015: 5).

Ambigüedad e imprecisión

Paradójicamente, una constante en los lineamientos es su pretención: concretar para volver ejecutable la ley y la Constitución. Sin embargo, como señala El Poder del Consumidor: “la falta de criterio, supuestos, estándares y parámetros concretos hacen imprácticos y poco viables la aplicación eficiente de los lineamientos y las obligaciones constitucionales” (2015: 4).

Para ilustrar esta ambigüedad hagamos el ejercicio de discutir los alcances del artículo v de los lineamientos, el cual dice:

Que la programación que se difunda, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, propicie: *a)* la integración de las familias; *b)* el desarrollo armónico de la niñez; *c)* el mejoramiento de los sistemas educativos; *d)* la difusión de los valores artísticos, históricos y culturales; *e)* el desarrollo sustentable; *f)* la difusión de las ideas que afirmen nuestra unidad nacional; *g)* la igualdad de género entre mujeres y hombres; *h)* la divulgación del conocimiento científico y técnico, y; *i)* el uso correcto del lenguaje.

Cabe preguntarse, inciso por inciso del artículo: *a)* ¿de qué familia hablamos? ¿Aquí se comprenden las familias homoparentales? ¿Cómo concebimos la integración de las familias? ¿Qué sucede con las familias monoparentales, por ejemplo?; *b)* ¿cómo definimos desarrollo armónico?; *c)* ¿qué tienen que ver los medios de radiodifusión con el sistema educativo? Está claro que tienen relación, y mucha, con la educación (aunque no pretendan educar, las audiencias aprenden de lo que ellos presentan);

d) ¿cuáles son y cómo se establecen los valores artísticos, históricos y culturales? No hay otro terreno de mayor ambigüedad que este, especialmente cuando se ha opuesto “históricamente” el arte y la cultura a los medios masivos. Por supuesto que no estamos de acuerdo con esta oposición, pero ello no quita que exista un acuerdo de arquitectura axiológica en torno a la cultura, el arte y la historia; *e)* la sustentabilidad es necesaria, pero ¿es responsabilidad de los medios promoverla u obligación del Estado garantizarla?; *f)* ¿unidad nacional? La nación, y su unidad, como la cultura, es tema de constante discusión. Los usos del pasado demuestran que lo nacional es un constructo en continua modificación. Lo peligroso, en este tema, es la adopción de una perspectiva esencialista, como si la unidad nacional no fuera fruto de la historia; *g* y *h)* la igualdad entre hombres y mujeres, tanto como la divulgación de la ciencia y la tecnología no admiten discusión; y, finalmente, *i)* ¿uso correcto del lenguaje según quién?, ¿según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española?, ¿según la Secretaría de Gobernación?

Compartimos, entonces, la observación de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) cuando sostiene que, si bien:

Lo dispuesto en los artículos 5 al 11 constituyen un importante catálogo de derechos [...], no hay novedad alguna en relación con los derechos que otorga la ley secundaria, de tal suerte que resulta en una reiteración poco útil si no se acompaña de criterios que permitan determinar el alcance legal de cada uno de los derechos enlistados. Esa debe ser la verdadera esencia de la tarea normativa en que se deben enfocar los lineamientos (2015).

Lo mismo sostiene la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados: “Los lineamientos en varias partes de su desarrollo reiteran los contenidos y principios de la LFTR, o bien los parafrasean, pero ello en nada contribuye a establecer condiciones para la exacta observancia del modelo legal para la defensa de las audiencias” (2015).

Si bien los lineamientos deben ser minuciosamente revisados para ganar en claridad y precisión en detrimento de la subjetividad y la arbitrariedad, esto no resta importancia ni va en menoscabo de la necesidad

de un instrumento que permita concretar la ley y la Constitución en materia de derechos de las audiencias. Ello, evidentemente, sin que se contrarresten los derechos humanos a la libertad de expresión y al derecho a la información. Este es el punto más débil de los lineamientos, aun cuando es su razón de ser, provocando que tanto los concesionarios como las audiencias (aquí representadas por defensores y defensoras, académicos, asociaciones, etc.) afirmen que el documento los deja con un alto grado de indefensión. Éste resulta, quizá, el único punto en común de las observaciones y propuestas para los lineamientos.

Tensiones

En síntesis, las tensiones manifiestas en las observaciones y recomendaciones están enfocadas en la correlación entre el derecho a la libertad de expresión y los derechos de las audiencias; entre el principio pro persona y la pirámide jurídica; en la imprecisión y ambigüedad de muchos artículos; en la redundancia de los lineamientos con lo ya expresado en la Constitución y la ley; y, derivado de esto último, el no cumplir con el objetivo de hacer interpretable y operable lo ya planteado en ellas.

Por otra parte, varios actores se enfocan en la necesidad de ser mucho más precisos en los derechos de los niños, los adolescentes, las personas con discapacidad y, transversalmente, en que el conjunto de lineamientos esté concebido con perspectiva de género.

Las propuestas de alfabetización son imprescindibles para unos, y una carga adicional y una responsabilidad del Estado y no de particulares, para otros. Otras tensiones se erigen sobre la necesidad de incorporar un conjunto de definiciones, específicamente sobre veracidad, pluralidad, identidad nacional, calidad y transparencia, con el ánimo de evitar subjetividad y tener criterios claros de intervención. Se sugiere en varios documentos la incorporación de un ordenamiento sobre el derecho de réplica, hasta entonces por reglamentar y hoy ya regulado.

Finalmente, la tensión, una vez más, se reduce a la intervención en el mercado o a la tutela de los derechos de las audiencias, misma que permea los cuestionamientos sobre las defensorías de las audiencias (tanto en los criterios de elegibilidad como en la duración en el cargo, el conflicto de intereses, margen de acción, etc.), los procedimientos para presentar

quejas (que se reconocen en exceso burocratizados) y las sanciones ante el incumplimiento de lo estipulado en el marco legal (que brillan por su ausencia). Al respecto, son evidentes las preocupaciones en materia publicitaria y sobre si estos lineamientos alcanzan a la televisión restringida. Donde unos ven excesos, sobrerregulación y extralimitaciones, otros ven imprecisiones, ambigüedades y ausencias. Mientras los concesionarios señalan que existe cierto paternalismo, basado en la creencia de la falta de criterios por parte de la audiencia para identificar contenidos publicitarios de los no publicitarios, el propio IFT, su consejo, algunos académicos y otros ciudadanos señalan esto como una necesidad en aras de la transparencia. Los resultados de este análisis, en definitiva, nos permiten ver cómo en nombre de las audiencias se establece un campo de disputas que exceden los derechos fundamentales y nos adentran en el terreno de la política y el mercado, las cuales son cada vez más difíciles de distinguir.

Reflexiones finales

¿Qué ganamos con la ley?

No pretendemos sostener una perspectiva crítica sesgada. En primer lugar, debemos subrayar que la mera existencia de la ley, y de la aún más relevante reforma constitucional de la que se deriva, es un avance histórico en la materia. Tras décadas de infructuosa lucha para que se modifique el marco legal de la radiodifusión, esta ley llega en el momento más inesperado. Y lo hace por iniciativa de un gobierno priista y con el aval del Pacto por México, mesa donde se reúnen los tres partidos con mayor representación del país: PRI, PAN y PRD. Se asume, así, que esta es una reforma que responde a políticas de Estado y no de partidos o gobiernos específicos. Una reforma y una ley necesarias y estratégicas.

¿Es una ley convergente?

En términos de derechos (y otras aristas) podríamos concluir que la ley no es convergente. Los usuarios van por un lado y las audiencias por otro. Sin embargo, cuando entramos en materia económica, se vuelve convergente. Una convergencia que se reconoce en la necesidad de regular un mercado en el cual la radiodifusión y las telecomunicaciones juegan en el mismo terreno. Y es esto lo que prima en el espíritu de la ley.

De ahí que titulemos este trabajo en nombre de las audiencias: mientras se fundamenta la legislación en torno a los derechos de las audiencias y los usuarios, los objetivos son regular el mercado convergente.

¿Llegan tarde los defensores y las defensoras de las audiencias en el momento de irrupción de lo digital?

Sí, porque las audiencias pueden exigir sus derechos ejerciendo la comunicación a través de las herramientas y los dispositivos digitales. Pero también, reconociendo las desigualdades sociales y las diferencias culturales, hay un grueso de la población que sólo sigue siendo audiencia de medios masivos de comunicación. Entonces, parafraseando a Caletti (1992) cuando decía que “la recepción ya no alcanzaba”, hoy podríamos señalar que la resignificación ya no alcanza.

De los lineamientos tres conclusiones:

1. La carga de la prueba está en las audiencias. Y esto, combinado con un proceso tortuoso, desincentiva la queja.
2. Los defensores no actúan de oficio, sino a partir de la queja. Y, si acertamos con la consideración previa, los defensores no tendrán mucho margen para la acción.
3. La ausencia de sanciones amenaza con perpetuar la impunidad con la que se han desempeñado los medios hasta el momento y, por tanto, en dejar en letra muerta el nuevo marco legal.

Los medios ya no están solos

Aun reconociendo la brecha digital (de acceso, destrezas y habilidades), hay un grupo de ciudadanos que ejerce su derecho a la comunicación, a la queja, que cuestiona y en algunos casos exige y pasa del online al off line, se organiza a través de las redes sociales digitales para tomar la calle y la plaza. Esta posibilidad es la que reconoce Germán Rey al hablar de autorregulación 2.0. Y esto no quiere decir otra cosa que, más que las leyes, son las audiencias quienes establecen un contralor sobre los medios, con la amenaza constante de revelarse ante sus acciones. Los medios, tanto los periodistas como los productores de entretenimiento (sea ficción o no ficción) saben que serán interpelados por las audiencias.

Si la información, la ficción o los contenidos de los diversos formatos de entretenimiento están desequilibrados o sesgados, van a ser cuestionados inmediatamente. Este es un condicionamiento a los medios que impone el entorno y no la ley.

Por otra parte, debemos reflexionar sobre por qué esta discusión no está arraigada en la sociedad. La preocupación parece acotarse a un grupo de especialistas interesados en la materia, pero no en el conjunto de la sociedad. Entonces, debemos subrayar que la clave está en la participación. Si antes se hacían “a la Televisa”: receptoras, pseudoanalfabetas, ignorantes, capaces de consumir cualquier cosa que se les presentara en pantalla, pasivas en su reacción frente al medio, ahora debemos crear nuevas audiencias.

En este sentido, incentivar la participación en las audiencias parece ser el camino. Allí converge el nuevo entorno digital, el marco legal que ampara los derechos de las audiencias y las defensorías en su papel de alfabetizadoras y no tanto como buzón de quejas. Pero no es una participación que se limite a reaccionar frente a los medios, sino que se vuelva productora de contenidos. Es en esta producción, que no busca interpelar audiencias masivas con un mismo mensaje homogeneizador, donde la diversidad cultural y la pluralidad política e ideológica tienen la posibilidad de ser expresadas en su complejidad. Y, complementariamente, más allá de las plataformas de publicación y difusión que ofrece Internet, los medios públicos (no gubernamentales) se vislumbran como el espacio que aglutine buena parte de esta producción, apelando a la construcción de un sentido común que contrarreste la hiperfragmentación de la oferta y la demanda.

FUENTES

CALETTI, S

1992 “La recepción ya no alcanza” en L. Cortés, coord., *Generación de conocimientos y formación de comunicadores*. México: Felafacs/Opción.

CASTELLS, M.

2010 *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza.

1999 *La era de la información*. Vol. I. *La sociedad red*. Madrid: Alianza.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

2014 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radio, 14 de julio de 2014.

2013 *Reforma constitucional en materia de telecomunicaciones*, 11 de junio de 2013.

GARCÍA CANCLINI, N.

2004 *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. Barcelona: Gedisa.

HERRERA DAMAS, S.

2005 “Situación del ombudsman en el mundo”, *Sala de Prensa* 3, año VI, núm. 76 (febrero), en <<http://www.saladeprensa.org/art586.htm>>.

JENKINS, H.

2008 *Convergence culture. La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT)

2015 *Lineamientos sobre los derechos de las audiencias*, en <<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/4746/documentos/lineamientosdchosaudienciasaccesible.pdf>>.

MARTÍN BARBERO, J.

2011 “Reubicando el campo de las audiencias en el desacampado de la mutación cultural”, en N. Jacks, coord., *Análisis de recepción en América Latina: un recuento histórico con perspectivas al futuro*. Quito: Ciespal, 451-461.

REPOLL, J.

2012 “En defensa propia. El papel de las audiencias y sus defensores en la era de las redes sociales”, *Derecho a comunicar*, núm. 5, (mayo-agosto): 92-108.

2010 *Arqueología de los estudios culturales de audiencia*. México, Ciudad de México: UACM.

LISTA DE AUTORES DE LOS DOCUMENTOS DE OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LINEAMIENTOS CITADOS EN EL ARTÍCULO

ASOCIACIÓN MEXICANA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN (Amedi)

ARTICLE 19

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE RADIODIFUSORAS (AIR)

BRITO OCAMPO, CARLOS ALBERTO Y ALFREDO LECONA MARTÍNEZ

COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

CONSEJO CONSULTIVO DEL IFT

DIPUTADA MARTA GUTIÉRREZ MANRIQUE

EL PODER DEL CONSUMIDOR

TVAZTECA

UN EJERCICIO DE MEMORIA PARA ENTENDER LAS REFORMAS
EN TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN.
LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA ACADEMIA¹

**FÁTIMA FERNÁNDEZ CHRISTLIEB,
PATRICIA ORTEGA RAMÍREZ Y BEATRIZ SOLÍS LEREE**

La reforma constitucional en telecomunicaciones y radiodifusión de 2013 asentó principios fundamentales que concretaban anhelos de la larga lucha de organizaciones sociales y académicas por el derecho a la información y la democratización de los medios de comunicación de nuestro país. Esto generó expectativas respecto a la oportunidad de contar al fin con reglas que modificaran las condiciones existentes hasta ese momento en el modelo general de las telecomunicaciones y la radiodifusión.

La Constitución establece ya una moderación a las prácticas monopólicas, define a las telecomunicaciones y a la radiodifusión como servicios públicos de interés general; por primera vez, los medios públicos y los de uso social (comunitarios e indígenas) existen legalmente, se establece la obligación de los códigos de ética y los derechos de las audiencias y los usuarios. En suma quedaron restituidas facultades que el Estado había cedido.

Nada de esto se le ocurrió al equipo de Enrique Peña Nieto ni a muchos de los legisladores de la noche a la mañana. Detrás de este suceso hay una historia configurada durante décadas por numerosos actores políticos y sociales y hay también un amplio debate público. Este texto tiene el propósito de resaltar episodios olvidados o desconocidos por las nuevas generaciones. Lo que se pretende es poner el acento en lo beneficiosa que puede resultar la reflexión colectiva vinculada con la acción; así mismo, se busca mostrar la utilidad del estudio de los medios y las telecomunicaciones vinculado a la participación y su incidencia en los procesos legislativos. Es cierto que la reforma constitucional de 2013 no se debe a la academia, sin embargo durante décadas ésta colocó semillas

1 El presente texto retoma y actualiza lo publicado en *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 135 (julio-septiembre de 2013): 33-39.

en surcos que hoy fueron atendidos. Estas páginas pretenden, también, poner en claro si esas expectativas se encuentran materializadas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTTR) promulgada en julio de 2014 y alertar sobre las omisiones e indefiniciones en las que se deberá seguir trabajando para su plena ejecución; especialmente en el tema que nos ocupa que es la radiodifusión y los mecanismos de participación de la sociedad. Vayamos por lo pronto a la historia.

El trabajo académico vinculado al diagnóstico de las condiciones político-económicas de la comunicación ha determinado, en parte, el avance y socialización de los temas principales que son centrales en la reforma del marco jurídico de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México. Este trabajo, desarrollado fundamentalmente desde las universidades,² refleja el ejercicio académico de evaluar y juzgar, desde el espacio de la *razón*. Pero también, en muchas ocasiones, éste pierde su eficacia política al no materializar sus resultados en la *acción* o consecución de salidas concretas a los estudios realizados.

Se vuelve indispensable, entonces, la orientación del trabajo que permita la interacción entre el campo de la política y el campo académico, sin desconocer que la distinción tradicional entre ambos se construye en torno a la oposición entre pensamiento y acción. El pensamiento implica diálogo interno, pero la acción siempre es concertada con los demás (Fernández, 2014).

El paradigma que asume la academia en este caso es el de establecer una relación entre pensamiento y acción para que, mediante el uso de la facultad de juicio crítico, podamos ofrecer a la sociedad, y a los actores directamente vinculados a la acción, una reflexión crítica sobre el papel de la comunicación en el mundo. Tomar distancia, sí, pero para “devolver la imagen sobre el sentido de las tareas que cumplen las distintas instituciones del Estado, los poderes (incluidos los medios) y su impacto sobre los distintos sujetos y colectividades que integran la sociedad” (De la Peza, 1999).

2 Salvo contadas pero relevantes investigaciones hechas desde algunas áreas de la administración pública particularmente las elaboradas en la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República en 1980 en la que participaron también académicos reconocidos y jóvenes investigadores.

En los últimos años pudimos ver a algunos legisladores visitar las universidades para exponer su trabajo, pero también y de manera importante los académicos, tal y como fueron cuestionados por algunos empresarios de los medios, *han tomado el Poder Legislativo* para su acción reflexiva. A ellos se encuentran estrechamente vinculados los ciudadanos que, de manera particular o a través de sus organizaciones, también se han acercado al Poder Legislativo para plantear la necesaria defensa de sus derechos a la comunicación y a su representación en los medios. La colaboración de instituciones académicas y organismos internacionales³ ha generado un espacio de interacción, especialmente con legisladores de todos los partidos, para el análisis y el sustento de temas fundamentales para la definición de un nuevo modelo de comunicación.

A este trabajo se sumó el resultado de múltiples foros y audiencias públicas realizados en diversos momentos (1979, 1983, 1995) especialmente a partir de la reforma política de diciembre de 1977 que modificó diecisiete artículos constitucionales entre los que se encontraba el artículo 6º, referido a la garantía de la libertad de expresión y que incorporó el párrafo: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

A partir de ese momento se inició un debate sobre estos derechos fundamentales que han puesto en el centro el valor de la información y el modelo de comunicación imperante en México. El debate sobre la reglamentación del derecho a la información fue el inicio “formal” de la participación de la academia en su trabajo de incidencia sobre la definición de las políticas de comunicación del país.

En este sentido, el 18 de septiembre de 1979, el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, dio a conocer la realización de audiencias públicas que se llevarían a cabo en la Cámara de Diputados y que tendrían como objetivo conocer las posiciones del sector social sobre el reglamento del derecho a la información. El debate se desarrolló del 21

3 La Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Fundación Konrad Adenauer, el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc), la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (Felafacs), la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Red de Radiodifusoras culturales y educativas A.C., la Asociación Mexicana de Derecho a la Información.

de febrero al 26 de julio de 1980 y su valor radicó en que, por primera vez, se ventiló públicamente el tema del modelo de comunicación social en México, su importancia económica y social, así como los problemas que generaba el modelo monopolístico imperante. En este debate participaron partidos políticos, asociaciones de profesionales, periodistas, medios de comunicación, organizaciones sindicales, universidades, investigadores y ciudadanos en general, quienes dieron a conocer sus puntos de vista sobre el derecho a la información y su reglamentación. La Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) y el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Conneicc) tuvieron una participación destacada al incorporar diagnósticos académicos y propuestas puntuales que rebasaron incluso el objetivo específico de la reglamentación del derecho a la información y abarcaron las reglas generales del modelo comunicativo dominante de esos años.

En 1980, se dio a conocer el resultado de las audiencias en donde se puede observar que las principales propuestas estaban encaminaban a los siguientes aspectos:

1. Obligación del Estado de informar a la sociedad y garantizar a los ciudadanos la producción de información (43.79 por ciento).
2. Definición de una política nacional de comunicación explícita y articulada a los organismos estatales en una estructura nacional que asegurara las normas para garantizar su eficacia.
3. Reglamentar el derecho a la información y establecer un órgano regulador de las actividades de la comunicación.
4. Limitar los monopolios que se oponen al equilibrio del ejercicio del derecho a la información.
5. Y cuatrocientas cincuenta propuestas más.

El 8 de mayo de 1981 el presidente de la Cámara de Diputados, Luis M. Farías, declaró:

El cuerpo legislativo de la Cámara de Diputados no ha encontrado la cuadratura al círculo. Hasta la fecha he rechazado varios proyectos presentados porque representaban un atentado directo a la libertad de

expresión [...]. Considero difícil que durante este periodo de sesiones se presente un proyecto definitivo porque este problema es tan complejo como el de la corrupción (Farías, 1992: 349).

De manera paralela a las consultas de la Cámara de Diputados, en el Ejecutivo Federal, a través de la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia, se trabajó una propuesta de reforma estructural del modelo mediático en México, que incluía un proyecto legislativo. Este esfuerzo contó con la participación de académicos nacionales e internacionales que orientaron el trabajo de investigación diagnóstica y que junto con asesores externos y un importante grupo de pasantes de comunicación social conformaron el equipo que realizó uno de los más completos trabajos de diagnóstico y propuestas para una reforma del modelo de los medios de comunicación⁴ y que quedó registrado en más de 6500 cuartillas organizadas en treinta tomos titulado “Bases Estratégicas para la Construcción de un Sistema Nacional de Comunicación Social”.

La revista *Proceso* hizo referencia a este trabajo:

El gobierno federal tiene listo un anteproyecto de Ley General de Comunicación Social que reglamenta el derecho a la información y cuyo propósito expreso es promover la democratización de los medios de comunicación colectiva. El anteproyecto contiene disposiciones que amplían la participación popular en el manejo de los medios, entremezclados con medidas que garantizan al Estado una intervención más directa en el uso, manejo y control de la comunicación social en todos los ámbitos (Proceso, 1981).

Esta publicación parcial y anticipada dio lugar a una campaña en contra del proyecto generada por los medios de comunicación que alertaban sobre “la mordaza” y la “estatización” que proponía el Ejecutivo. Hubo una fuerte

4 Contení un diagnóstico de la situación de los medios de comunicación en México, una propuesta de actualización normativa (Ley Integral), además de propuestas para una reordenación administrativa de las instituciones gubernamentales, entre las que estaba la creación de: el Instituto Mexicano de la Radio (IMER); el de la televisión (Imevision); el de cinematografía (Imcine) y el del libro (Imel).

presión de parte de los empresarios para que no se afectaran sus intereses ni se tocaran los privilegios de que gozaban como industria de radiodifusión.

Esas presiones surtieron efecto y el proyecto quedó abandonado. Dicha propuesta nunca fue difundida ni reconocida oficialmente; sin embargo, acerca de ella se emitieron opiniones de lo más diversas y el debate dividió y confundió a la clase política y a algunos sectores de la sociedad.

Al término del sexenio de José López Portillo, los intentos por encontrar nuevas reglas para la comunicación social debieron esperar a que el nuevo presidente diera señales de avanzar en el tema. Fue así que en el Plan de Gobierno 1982-1988 de Miguel de la Madrid se retomó el tema y el gobierno se comprometió a: “hacer realidad el derecho a la información siendo necesario expedir la ley reglamentaria del artículo 6º constitucional que abarque los diferentes aspectos de este derecho, pero respetando íntegramente la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas”. Para ello, en 1983 se convocó a la sociedad a participar en nuevas consultas, en esta ocasión invocadas por el Ejecutivo Federal, en diversas partes del país (Guadalajara, Mérida, D.F., Monterrey, Hermosillo). La participación de los académicos fue del 43 por ciento considerando las ponencias presentadas, los temas y las sedes a las que acudieron. Estos trabajos fueron publicados por el Ejecutivo Federal en una colección de doce textos denominados *Foros de Consulta Popular de Comunicación Social*.

Las principales propuestas presentadas en esta ocasión se orientaron más a los temas de la transparencia y acceso a la información:⁵

1. Transparentar los actos de los servidores públicos.
2. Actualizar las disposiciones jurídicas en materia de medios de comunicación social.
3. Crear un registro público de los medios de comunicación.
4. Transparentar la publicidad gubernamental.
5. Organizar y transparentar la acción de los medios públicos de comunicación.
6. Y seiscientas propuestas más.

Lo único que se logró realizar durante ese sexenio fue reorganizar

5 La mayor parte de ellas fueron incorporadas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2003.

la estructura administrativa de los medios del Poder Ejecutivo federal a partir de la creación de los institutos de radio, televisión y cinematografía: IMER, Imevision e Imcine respectivamente. En realidad, esta medida venía de la propuesta elaborada en el sexenio de José López Portillo.

Después de las elecciones de 1988, el país empezó a vivir un proceso de recomposición de fuerzas en el Poder Legislativo, y los partidos de oposición empezaron a tener mayor participación en el Congreso, se inició una nueva etapa caracterizada por una mayor diversidad política. Incluso, años más tarde esto llevaría, ya en el nuevo siglo, a doce años de gobiernos distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Durante el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari el debate “oficial” no volvió a tocar el tema.

Un capítulo relevante de este sexenio que no se encuentra vinculado a la reforma legislativa, pero que resulta revelador de la participación e incidencia de intelectuales y académicos en el destino de los medios de comunicación del Ejecutivo Federal es el que se relata a continuación.

En 1991, en pleno proceso de privatización de Imevision,⁶ un amplio sector de la comunidad cultural y académica de México solicitó al presidente Carlos Salinas de Gortari que el Canal 22 no fuera vendido a inversionistas privados. Salinas aceptó la propuesta y nombró una Comisión de Planeación⁷ para dotar de contenido al proyecto y definir qué debía hacerse en el Canal 22, el cual fue retirado del paquete de medios en venta.

El 25 de junio de 1991, el consejo entregó su propuesta al presidente Salinas y en ella se expuso que el Canal 22: “debe ser una opción de televisión pública con una concepción plural coordinado en sus aspectos esenciales por un Consejo de Planeación y Políticas de Desarrollo que reúna condiciones de pluralidad y suficiencia académica y cultural”.⁸

Volviendo al recuento de las propuestas de reforma relacionadas con los medios de comunicación, hubo una nueva convocatoria de consultas

6 Canales 13, 7 y 22 llamados medios públicos.

7 En el Consejo de Planeación participaron Victor Flores Olea, Jorge Bustamante, Julieta Campos, Emilio Carballido, Teodoro Cesarman, Rolando Cordera, Carlos Escandón, Fátima Fernández, Emilio García Riera, Hugo Hiriart, Margarita Michelena, Carlos Monsiváis, Raúl Padilla, Mauricio Reyes, Enrique Rubio, Jorge Sánchez, Beatriz Solís, José Sarukan, Raúl Trejo y Eraclio Zepeda.

8 Consejo de Planeación. *Consideraciones en torno a Canal 22*. Documento entregado a Carlos Salinas de Gortari en 1991.

públicas, en 1995. Las consultas se llevaron a cabo del 8 de junio al 11 de julio de ese año y en esta ocasión la Cámara de Diputados, en su LVI Legislatura, creó una “Comisión Especial de Comunicación Social” con la finalidad de avanzar en torno a las necesarias reformas legislativas en materia de comunicación social. Se presentaron entonces seiscientos noventa y cuatro ponencias con más de 2500 propuestas y donde la presencia de los académicos y de las organizaciones como AMIC y Coneicc fueron de nueva cuenta fundamentales para generar consenso en torno a la urgencia de actualizar y modernizar la legislación. Entre otras propuestas estuvieron las siguientes:

1. Legislar de manera integral el derecho a la información en lo concerniente a: derecho de acceso a la información, derecho de réplica y el acceso a los medios. También derechos de los profesionales y derecho a la privacidad.
2. Crear un órgano autónomo y plural para su regulación.
3. Eliminar la discrecionalidad en la administración del espectro radioeléctrico.

Como resultado de estas deliberaciones, y casi a punto de cerrarse los trabajos de la LVI Legislatura, el 22 de abril de 1997, los diputados federales del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido del Trabajo (PT);⁹ miembros de la Comisión Especial de Comunicación Social, presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley; la Ley Federal de Comunicación Social, reglamentaria a los artículos 6º y 7º de la Constitución, que deroga la Ley de Imprenta de 1917 y una iniciativa que reformaba algunos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión (vigente desde 1960) y en cuya elaboración participaron algunos académicos que entre otras cosas proponían:

1. Fomentar el ejercicio pleno, plural y participativo del derecho a la información y las libertades de expresión e información que coadyuven a la conformación de una opinión pública informada.

9 El PRI había participado activamente en los trabajos, pero a la hora de contar con las iniciativas de ley que debía proponer, decidió retirarse.

2. Promover que toda persona, organización y grupo social sean sujetos activos, participantes y con efectivo y libre acceso a la información.
3. Estimular el respeto al libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a las fuentes de información.
4. Proteger y garantizar los derechos de las personas a su dignidad, libertad y vida privada.
5. Mayor independencia financiera y aumento de capacidad de producción de las emisoras públicas mediante la posibilidad de obtener ingresos por venta de espacios y servicios.
6. Terminar con la discrecionalidad en el régimen de otorgamiento de concesiones mediante la creación de un comité mixto para la asignación de concesiones de radio y televisión.

En la siguiente legislatura, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, que hasta entonces había sido presidida por el PRI fue asignada al PAN, a cargo del diputado Javier Corral Jurado (1997- 2000) y esta comisión fue la encargada de dar continuidad al trabajo, mediante la revisión y dictamen de las iniciativas. Como respuesta inmediata a esa intención, —los empresarios privados de los medios y algunos sectores del Poder Ejecutivo que vieron como una amenaza, más cercana que en fechas anteriores, el avance de la reforma jurídica de los medios, especialmente en lo que se refería al derecho a la información y el régimen discrecional de las relaciones entre los medios y el Estado— iniciaron una campaña mediática en contra de las iniciativas y del propio diputado Corral, quien ya había alcanzado un importante liderazgo en la materia y había impulsado importantes vínculos entre la academia y la política. Un resultado de esta relación fue la realización de una serie de conferencias internacionales organizadas por el propio Congreso de la Unión y en las que se retomaron los principales temas de la reforma al modelo mediático. Muchos de esos temas tuvieron su origen en el debate académico emprendido durante las consultas y las audiencias públicas de sexenios anteriores.¹⁰

10 Las conferencias en las que participaron más de mil asistentes en cada año convocadas junto con la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Ibe-

Otro capítulo inconcluso en esta historia de intentos de reforma a la ley de medios fue el que ocurrió en año 2000, cuando un partido diferente al PRI ganó las elecciones y la composición del Congreso de la Unión cambió, el PRI ya no obtuvo la mayoría y llegó un presidente del PAN, Vicente Fox.

En ese nuevo sexenio se retomó el tema de la reforma de los medios y el 5 de marzo de 2001, en la Secretaría de Gobernación, encabezada por Santiago Creel, se instaló la “Mesa para la reforma integral de la legislación de los medios electrónicos”. La tarea de ésta era establecer una agenda de temas para ser revisados y modificados de acuerdo a las condiciones imperantes de la radio y la televisión mexicanas. Participaron en esta mesa todos los sectores que intervienen en el proceso comunicativo: el Poder Ejecutivo (la Secretaría de Gobernación y la de Comunicaciones y Transportes), el Poder Legislativo (Cámara de Diputados y de Senadores), los empresarios representados por la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRTA), los medios públicos (la red de radiodifusoras culturales y educativas), las universidades con carrera de comunicación, el Coneicc, los partidos políticos y la sociedad civil organizada.¹¹

Los intensos trabajos de esta mesa consistieron en debatir y elaborar propuestas encaminadas a la redacción de una iniciativa de ley de radio y televisión que empezó a ser elaborada con especial énfasis en

roamericana, la Fundación Konrad Adenauer y a las que se sumaron, de acuerdo a los temas que se abordaban, otras organizaciones e instituciones académicas. Los temas de estas conferencias fueron: el derecho a la información en el marco de la reforma del Estado en México (1999); los medios públicos en el marco de la reforma del Estado en México (2000); el reto de las telecomunicaciones en el marco de la reforma del Estado en México (2001), los medios electrónicos en el marco de la reforma del Estado en México (2002); el reto de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003); la relación entre la sociedad y los medios en el marco de la reforma del Estado en México (2004). Todas ellas editadas en un libro por cada conferencia además de un libro que resume y hace un balance de dichas conferencias: *Retos y perspectivas de la comunicación en el marco de la reforma del Estado en México* (2005).

11 La crónica de la forma de participación y las propuestas de la sociedad civil se encuentran en Ávila Pietrasanta et al. (2001).

las recomendaciones de la academia y de la sociedad civil. Las propuestas para el nuevo marco legislativo en los medios electrónicos contenían, entre otras, las siguientes:¹²

1. La ley en materia de medios electrónicos deberá quedar enmarcada por las normas constitucionales y las normas contenidas en los tratados internacionales.
2. Respetar las garantías individuales otorgadas por la Constitución, con especial énfasis en la libertad de expresión y el derecho a la información previsto en el artículo 6° y los tratados internacionales.
3. Reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, con normas relativas a la libre competencia, previstas en el artículo 28.
4. Expedir un programa sectorial expreso de medios electrónicos, dispuesto en el artículo 10° de la Ley de Planeación, reconociendo la necesidad de espacios que garanticen la más amplia participación social y ciudadana.
5. El Derecho de Réplica como una garantía de toda persona (física o moral) afectada por la información inexacta o agravante difundida a través de un medio de comunicación que le perjudique en su honor, reputación o dignidad.
6. La participación de la sociedad en los órganos de gobierno de los medios públicos o del Estado, a través de la representación, en términos de equidad.
7. La participación ciudadana en el órgano regulador.
8. El acceso de la sociedad civil organizada a la propiedad, administración y operación de los medios electrónicos con la posibilidad de obtener las autorizaciones para las frecuencias disponibles en el espacio radioeléctrico.
9. Las concesiones y permisos otorgados por un organismo de corresponsabilidad y con conocimiento técnico de las necesidades del desarrollo nacional en esta materia, como un órgano rector de la distribución y administración de las frecuencias estratégicas para el interés general.

12 Información tomada de los documentos internos de la Mesa de Diálogo para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Secretaría de Gobernación, agosto de 2001.

10. La participación de la Comisión Federal de Competencia Económica.
11. La definición precisa de las figuras jurídicas que podrán tener los operadores de frecuencias, en las siguientes modalidades: Concesión para uso comercial, permiso para uso no lucrativo y con fines culturales, comunitarios y sociales y de explotación directa del Estado para medios públicos.
12. Integrar principios de la Ley Federal de Telecomunicaciones.
13. Reconocer que los derechos de los niños deben ser respetados cabalmente.
14. La producción nacional deberá integrarse con producción propia y con al menos 20 por ciento de producción independiente.
15. El tiempo autorizado para publicidad no podrá exceder, en televisión el 20 por ciento y en radio el 40 por ciento del tiempo total de la programación.
16. Las sanciones a las violaciones de la ley deben considerar las reincidencias.
17. Administrar los treinta minutos del Estado entre los tres poderes, los órganos autónomos y la sociedad y definir las formas de descentralización de estos tiempos a fin de que los gobiernos de los estados y municipios puedan hacer uso para la difusión de mensajes de interés local y regional en las empresas de radiodifusión en cada uno de los estados.

Resulta importante señalar que las propuestas surgidas durante los trabajos de esta mesa de diálogo en el 2001 también retomaron muchas de las propuestas de los Foros y Audiencias Públicas convocadas en el pasado y finalmente fueron retomadas en su mayoría por la reforma constitucional aprobada en 2013 por el Congreso de la Unión.

Los resultados de la mesa de diálogo, que llevaba ya más del 70 por ciento de la redacción de una iniciativa de ley que esperaba ser presentada y consensada entre los miembros que integraba la mesa y el grupo de redacción, tuvieron que concluir el 2 de octubre de 2002 como muestra del descontento frente al decreto, conocido popularmente como el “decretazo” del presidente Fox. Este decreto modificó el reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV), (reglamento de una ley que estaba siendo trabajada para su reforma por la mesa de diálogo) y la disminución de los

“tiempos fiscales” que a manera de pago en especie los concesionarios están obligados a otorgarle al Estado en tiempos de transmisión.

Como una medida de rechazo a esa acción del presidente, los sectores social, académico y legislativo se “levantaron” de la mesa y llevaron al Senado de la República la propuesta de ley que había sido elaborada con su participación para que fuera asumida por los legisladores.

Al no existir en nuestra Constitución el derecho de los ciudadanos de proponer iniciativas al Poder Legislativo, los senadores Javier Corral (PAN) y Raymundo Cárdenas (PRD) suscribieron la iniciativa y la presentaron el 12 de diciembre de 2002 ante el pleno de la Cámara de Senadores con la firma de sesenta y cuatro senadores más del PAN, PRD, Convergencia, y Partido Verde Ecologista de México (PVEM). El proceso de dictamen de esta iniciativa se realizó en el Senado durante todo el año de 2003, y para inicio de 2004 ya se tenía el dictamen aprobatorio, a pesar de las tácticas dilatorias del PRI para retrasar la elaboración del dictamen definitivo que llevaría al pleno la propuesta de una nueva Ley Federal de Radio y Televisión.

Quizá, por esa razón, la Cámara de Diputados repentinamente y sin haber trabajado públicamente en ello decidió presentar y dictaminar, en sólo ocho días, una iniciativa de reformas a dos leyes, la Federal de Telecomunicaciones y la Federal de Radio y Televisión.¹³ Los diputados votaron en siete minutos por unanimidad dicho dictamen, con dispensa de todos los trámites. Este hecho canceló el debate en la tribuna del pleno y permitió enviarlo sin dilación al Senado de la República para su aprobación. Sin embargo, en el Senado ya se había estado trabajando el diseño de una nueva ley, que retomaba la propuesta que se había presentado en 2002 y había un amplio grupo de legisladores sensibilizados en el tema, quienes recibieron con enorme sorpresa y desconfianza esa minuta para su aprobación. La presentación de la minuta propició un amplio debate en la Cámara de Senadores y se convocaron nuevas consultas¹⁴ en las que

13 Reforma de tres artículos y adición de dos de los setenta y cuatro artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones (vigente desde 1995) y reforma de trece artículos y adición de seis de la Ley Federal de Radio y Televisión que consta de ciento seis artículos (vigente desde 1960).

14 En las sesiones con expertos participaron un total de cuarenta y seis académicos, consultores privados, representantes de instituciones, sindicatos, empresarios,

nuevamente los sectores académico y social se expresaron, sólo que ahora lo hicieron en contra de aprobar esa iniciativa, en virtud de que ésta sólo favorecía a los intereses de los empresarios y porque se descubrió que había sido redactada por un grupo de asesores contratados por Televisa por lo que públicamente se le conoció como la “Ley Televisa”.

Las presiones y el cabildeo de los empresarios al Poder Legislativo surtieron efecto; la “Ley Televisa” se aprobó en el Senado en marzo de 2006, después de una larga sesión en la que se presentaron argumentos por los cuales no debía ser aprobada e, incluso, porque había claras violaciones a la Constitución. El Senado también ignoró la reacción pública expresada, particularmente, en la prensa en contra de su aprobación.

Después de ser aprobada, un grupo de cuarenta y siete senadores, que estaba convencido de la gravedad de este hecho estableció los argumentos jurídicos necesarios para presentar una acción de inconstitucionalidad, el 4 de mayo de 2006, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Nuevamente se generó un importante debate público y hubo sesiones en la SCJN para definir las posturas en torno a la inconstitucionalidad de la aprobación de la “Ley Televisa”. Estas sesiones fueron públicas y se difundieron por el canal de televisión del Congreso de la Unión. Finalmente, de los once artículos impugnados, los ministros invalidaron totalmente dos, el 28 y el 28^a. Declararon nulas varias porciones normativas en seis artículos más y en uno de los transitorios.¹⁵

organizaciones civiles, etc., quienes expresaron sus opiniones en torno a la Minuta. En este caso, los datos generales reportan que de los cuarenta y seis participantes, doce (el 26 por ciento) se pronunciaron a favor de su aprobación sin modificaciones y treinta y cuatro (el 74 por ciento) en contra. Los doce que se manifestaron a favor, cuatro son de la cirt, seis son consultores privados y dos son ex comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), por otra parte los treinta y cuatro que expresaron su opinión en contra de aceptarla sin modificaciones se encuentran, siete académicos, seis organizaciones académicas, seis organizaciones civiles, dos sindicatos, dos periodistas y once radiodifusores privados y tres representantes de emisoras públicas, uno de ellos en representación de todas las emisoras de Estado.

15 Artículo 17 G: subasta pública; artículo 17 E: opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia (CFC); artículo 16: plazo de veinte años fijo; artículo 16: refrendo automático; transitorio que prohibía el nombramiento de comisionados previos.

La sentencia de la SCJN en la que se rechazaron a los artículos que violentaban la Constitución constituyó un documento de gran valor para la sociedad en general y para el análisis y reflexión académica; por otro lado, el debate público había alcanzado una gran madurez en el tema, lo que motivó la persistencia de continuar la demanda de una reforma democrática. La siguiente cita, tomada de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, da muestra de ello:

Esta realidad —el modelo de comunicación concentrador y mercantilizado— evidencia la vulnerabilidad de las audiencias frente a los emisores y pone de manifiesto la necesidad de darle mayor peso a los derechos de expresión, información y prensa, desde el punto de vista de los receptores, es decir, desde la perspectiva de la dimensión social de este derecho, así, tratándose de medios de comunicación que requieren del uso de un bien público restringido como es el espectro radioeléctrico, el Legislador está obligado a regularlo de manera tal que garantice la igualdad de oportunidades para su acceso y propicie un pluralismo que asegure a la sociedad la permanente apertura de un proceso de comunicación que vivifique la democracia y la cultura (DOF, 2007).

Para atender las recomendaciones de la SCJN, el 7 de septiembre de 2006, el Senado instaló un grupo plural¹⁶ que se encargaría de revisar la legislación en materia de radio y televisión. Nuevas consultas a los sectores involucrados marcaron el inicio del trabajo de este grupo de legisladores. Finalmente, y en mucho gracias al debate público, se acepta que el marco normativo de los medios electrónicos ya no es suficiente y se reconoce ampliamente su necesaria actualización. En septiembre de 2008, se

16 El 7 de septiembre de 2007 se crea en el Senado el grupo plural para la revisión de la legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; de octubre de 2007 a enero de 2008 se llevan a cabo las audiencias con los actores relacionados con el sector; en mayo de 2008 concluye su trabajo y se encarga a otro grupo la redacción de una iniciativa de ley que integrara los aspectos considerados en las consultas del grupo plural; en septiembre de 2008, se concluye la redacción de una propuesta de iniciativa integral acordada con los partidos Acción Nacional y el de la Revolución Democrática.

concluyó una nueva iniciativa de ley acordada con todos los legisladores integrantes del Grupo Plural y redactada por un grupo especial, a quien se encargó retomar las propuestas y los antecedentes establecidos por la SCJN. El 8 de abril de 2010 fue presentada¹⁷ de manera simultánea tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores la iniciativa de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales, fue avalada por la firma de doscientos cincuenta diputados y sesenta y tres senadores de todos los partidos políticos. La importancia de este grupo redactor, para el contexto de este trabajo, radica en que en su integración se incorporó a miembros de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, quienes tuvieron una participación fundamental durante todo el proceso narrado. Su integración al grupo redactor representa uno de los ejes fundamentales de la vinculación entre la sociedad, la academia y la política. En este grupo participaron quienes habían estado presentes en la elaboración de iniciativas y estrategias a lo largo de los diversos momentos de la historia de este recuento y que en su mayoría pertenecen a instituciones de educación superior y participan en diversas asociaciones de la sociedad civil.

La importancia de la iniciativa de ley, elaborada en 2008 y presentada en el Congreso de la Unión en 2010, resulta relevante en el contexto de la aprobación de las reformas de 2013 y 2014, pues en estas últimas fueron retomados diversos aspectos ya considerados en la iniciativa de 2008. Algunos de los temas que contenía la iniciativa de 2008 y que se encuentran reflejados en la reforma constitucional de 2013 y en su ley secundaria de 2014 son:

1. *Integral*. Se propone una ley moderna integral y convergente que incentive la competencia y su incorporación al desarrollo tecnológico.
2. *Servicio público*. Se concibe a las telecomunicaciones y a la radio-difusión como servicios públicos de interés general.
3. *Órgano regulador*. Se concibió la creación de un Instituto Federal de Telecomunicaciones y de Contenidos, y que la reforma actual aprobó como Instituto Federal de Telecomunicaciones, con autonomía constitucional.

17 Durante 2009 se hizo la presentación de versiones parciales de esta iniciativa ante el pleno del Senado de la República, pero hasta el 2010 se presentó de manera completa.

4. *Inversión extranjera regulada, no simulada.* Se regula la inversión extranjera al 100 por ciento en telecomunicaciones y hasta el 25 por ciento en radiodifusión ajustado a los convenios de reciprocidad con los países interesados.
5. *Contraprestación para todos.* Para las concesiones con fines de lucro debe mediar el pago de una contraprestación.
6. *Todas son concesiones.* Se homologan las autorizaciones para uso de espectro a la figura de la concesión, destacando entre estas, las concesiones de uso comercial con fines de lucro y las concesiones de uso público o social sin fines de lucro (antes conocidas como permisos).
7. *Medios comunitarios y sociales.* Se reconoce en las concesiones para uso social a los medios comunitarios y se les generan derechos.
8. *Derechos de los pueblos indígenas.* Se incorpora un procedimiento de otorgamiento de frecuencias expedito y simplificado.
9. *Medios públicos.* Se reconoce a los medios de Estado y se les determinan funciones y responsabilidades específicas (constitución de organismos públicos descentralizados, asegurar su autonomía de gestión e independencia editorial, garantizar la participación de los sectores privado y social).
10. *Derecho a obtener ingresos para la operación.* Para las asignaciones de uso público y las concesiones de uso social se incorpora la posibilidad de recibir ingresos por donativos, venta de productos y/o servicios y patrocinios.
11. *Convergencia.* Para la convergencia de servicios (adicionales y de valor agregado) se establecen procedimientos y pago de contraprestaciones.
12. *Retransmisión.* Se regula la retransmisión de las señales de televisión abierta en los sistemas restringidos por ser un servicio universal que debe ser atendido en beneficio de los usuarios (*must carrier* y *must offer*).
13. *Dominancia.* Para frenar la concentración se establece la figura de la dominancia (preponderancia en la actual ley) cuando un operador tenga una presencia relevante y concentradora en el sector y establece obligaciones específicas que impidan conductas anticompetitivas, y contrarias al interés general.

14. *Límites a la concentración.* Cuando exista un operador dominante en una región o localidad no se permitirá que tengan nuevas frecuencias.
15. *Derechos de los usuarios y audiencias.* Se reconocen los derechos de las audiencias.
16. *Clasificación horaria en contenidos.* Se asume la responsabilidad de proteger a la niñez de los contenidos mediáticos, estableciendo que la programación no apta para los niños y adolescentes será a partir de las 10 p.m. Este apartado no fue cabalmente atendido en la legislación secundaria, el sistema de clasificación se dejó en manos de la Secretaría de Gobernación, atribución que generó una discusión, pues el horario infantil quedó acotado hasta las cuatro de la tarde.
17. *Programación infantil.* Evitar la programación que estimule la violencia; promover la tolerancia y el respeto a la diversidad de opiniones e igualdad de género; informar y orientar sobre los derechos de las niñas y los niños; promover una cultura ecológica y evitar las transmisiones contrarias a los principios de paz, de no discriminación y de respeto a todas las personas.
18. *Publicidad.* Regula la publicidad dirigida a la población infantil y las distintas modalidades de publicidad que se considera que se ajustan a las actuales formas publicitarias (publicidad entre programa y programa; la publicidad en cortes comerciales dentro del programa; la publicidad en el desarrollo del programa a través de los mismos conductores, la superposición de imágenes o sonidos, lemas, logotipos, símbolos, emblemas; la publicidad de telemercadeo y las inserciones pagadas). Se prohíbe la publicidad encubierta. Este apartado no fue considerado por la LFTR de 2014.
19. *Producción nacional independiente.* Dentro del porcentaje establecido para la programación nacional, al menos el 20 por ciento tendrá que ser contratada a productores independientes. Como obligación de incentivar la creación y producción audiovisual nacional se crea el Fondo para el Apoyo para la Producción Nacional Independiente. Tampoco quedó claramente regulado en la ley de 2014.
20. *Atención a la población con discapacidad.* Se establece la obligación de garantizar que la población con discapacidad auditiva y visual tenga las mismas oportunidades que las demás personas para

tener acceso a la programación, (sistema de subtulado de acceso opcional). En el caso de la información relevante y de interés general y en al menos uno de sus espacios informativos diarios, de manera simultánea al lenguaje oral, los operadores deberán emplear la lengua de señas mexicana y/o subtítulos.

21. *Códigos de ética y defensores de audiencia.* Los prestadores del servicio de radio y televisión deberán poner a disposición del público su Código de Ética y designar a un defensor de la audiencia.
22. *Derechos de los periodistas.* Se establece que los profesionales de la información, que trabajen en radio y televisión, podrán negarse motivadamente a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios del código de ética, sin que ello pueda suponer sanción o perjuicio. Este punto que fue propuesto en 2010 no fue incorporado en la de 2014.
23. *Transparencia.* Se establecen el Registro Público de Telecomunicaciones y el Registro de Usuarios con el fin de hacer pública toda la información que en este sector se genera.

Como podemos constatar en esta crónica de propuestas legislativas, en la aprobación de las nuevas reglas para las telecomunicaciones y la radiodifusión, la sociedad en general y en particular la academia y las organizaciones sociales especializadas en el tema han cumplido un importante rol para mantener en la agenda pública el tema sobre la reforma al modelo de comunicación y su democratización. Los principales problemas y particularmente las propuestas que fueron incorporadas en la reforma constitucional de 2013 y en la LFTR presentan las huellas de los debates y el trabajo realizado en los pasados intentos por reformar las leyes en la materia.

Las demandas que han sido incorporadas al nuevo marco regulatorio han sido producto de un largo camino de consensos acumulados. Sin embargo, como toda ley, todo es perfectible y será necesario insistir en ajustar las omisiones, afinar los preceptos y remediar las contradicciones que contiene la reforma constitucional y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para ello sigue siendo esencial la permanente evaluación y seguimiento que la sociedad y la academia deben hacer en la experiencia de su puesta en marcha.

Uno de los temas fundamentales, que deberá ser revisado, es el de los medios públicos ya que éstos pueden llegar a constituirse en una de las medidas para atajar las implicaciones que ha traído un modelo altamente concentrado en pocas manos y en consecuencia en pocas voces. Lo que encontramos en la ley actual sobre medios públicos sigue siendo insuficiente para que estos sean un necesario contrapeso frente al modelo comercial privado predominante en nuestro país. Este es, tal vez, uno de los aspectos que más temprano que tarde deberá ser ajustado en el nuevo marco regulatorio. En la práctica social se deberá desarrollar un trabajo de mayor alcance para la necesaria toma de conciencia de quienes tienen en sus manos los medios públicos y más puntualmente para que la propia sociedad, como audiencia con derechos, pueda alcanzar el nivel de exigencia y seguimiento ante lo que estos medios le ofrecen para garantizar el pleno ejercicio de su derecho a la información.

Lo que corresponde hoy es continuar este esfuerzo de evaluación de las nuevas reglas para la comunicación en todos sus temas, limitaciones y alcances para enfrentar los nuevos retos que se nos presentan. Sin duda este tema no podrá dar marcha atrás porque los protagonistas de la acción ya no están solos, han logrado establecer relaciones con los que tienen a su cargo la reflexión. La búsqueda de una reforma jurídica de la comunicación en México también nos ha dejado, a quienes de manera directa hemos estado involucrados, enormes lecciones acerca de la fertilidad del trabajo que integra y vincula. Nos ha *forzado* a sumar esfuerzos y vincular los capitales y valores específicos necesariamente complementarios de cada uno de los sectores involucrados, que insisten y apuestan a la necesidad de hacer valer sus convicciones.

Sí, si se tiene muy claro el punto en común, la complejidad podrá estar, tal vez, en la búsqueda de formas de interacción entre los actores que conforman una organización y la academia para dar salidas enriquecedoras al trabajo que la sociedad promueve e incidir en la vida pública. Sobre todo se trata de no dejar que estos esfuerzos se queden en los espacios institucionales que existen para el trabajo de la reflexión académica. Debemos asumir la importancia de establecer vínculos y construir alianzas para avanzar en la concertación con distintos grupos sociales que se relacionan con la acción, objeto de la reflexión.

FUENTES

ÁVILA PIETRASANTA, I., A. CALLEJA y B. SOLÍS

2001 *No más medios a medias, participación ciudadana en la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos*. México: UAM / Senado de la República / Fundación Ebert.

FARIAS, L.

1992 *Así lo recuerdo. Testimonio político*. México: FCE, 349.

FERNANDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E.

2014 “La democracia como acción concertada y el futuro del Estado social”, *Persona y Derecho* 70/71, núm 1/2: 77-113.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

2007 “Sentencia de la Suprema Corte de Justicia”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto.

2002 “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio.

1995 “Ley Federal de Telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación*.

1960 “Ley Federal de Radio y Televisión”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero.

PEZA, C., DE LA

1999 *La interrelación entre los campos político y académico de comunicación*, ponencia presentada en el Encuentro Nacional de Investigadores de la Comunicación. Tlaxcala: AMIC.

RAFAEL RODRÍGUEZ CASTAÑEDA

1981 “Anteproyecto de ley que propone control, formar y metas de la comunicación”, *Proceso*, núm. 256 (septiembre).

SOLÍS, B., COORD.

2004 *La relación Sociedad/Medios en el marco de la reforma del Estado en México*. México: UAM.

2002 *Los medios electrónicos en el marco de la Reforma del Estado en México*. México: Fundación Konrad Adenauer.

1998 *El derecho de la información en el marco de la reforma del Estado en México*. Tomo I y II. México: Cámara de Diputados.

AUTORES

ALEIDA CALLEJA GUTIÉRREZ. Licenciada en Comunicación por la Universidad Iberoamericana y maestra en Democracia y Derechos Humanos por Flacso. Entre sus actividades han destacado ser directora y fundadora de la radio indigenista en la Sierra Norte de Puebla; asesora de proyectos de comunicación con mujeres refugiadas guatemaltecas en Chiapas. Profesora del seminario “Identidades y globalización” en la Universidad Internacional de la Mujer en Hamburgo, Alemania. Representante de Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) en México y Coordinadora para América Latina del proyecto Ciudadanía Ambiental Global. Fue vicepresidenta internacional de AMARC y directora del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación para AMARC América Latina y el Caribe. Fue presidenta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi). Coautora de los libros *Feminist Change in the Communication Era* (2001), *No más medios a medias. Participación ciudadana en la revisión integral de la legislación de medios electrónicos*, (2003) y *Con permiso. La radio comunitaria en México* (2005). Actualmente es presidenta de la asociación civil Comunicación Comunitaria y coordinadora de advocacy del Observatorio Latinoamericano de Regulación Medios y Convergencia.
Correo electrónico: <aleida.calleja@gmail.com>

FÁTIMA FERNÁNDEZ CHRISTLIEB. Doctora en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Fundadora y expresidenta de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC). Fue coordinadora del Centro de Estudios de la Comunicación de la UNAM

y coordinadora del Comité de Investigación del Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc). Fue directora General de Tv UNAM. Es Miembro del Consejo Consultivo de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi). Autora de los libros *Los medios de difusión masiva en México* (1982), *Avatares del teléfono en México* (1991), *La radio mexicana, centro y regiones* (1992), *La responsabilidad de los medios de comunicación* (2002) y coordinadora de los libros *Nosotros y los Otros: la comunicación humana como fundamento de la vida social* (2009) y *La comunicación humana en tiempos de lo digital* (2013).

Correo electrónico: <fatima@unam.mx>

MARÍA ELENA MENESES ROCHA. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesora e investigadora en el Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México, en donde dirige la Cátedra Sociedad de la Información y del Conocimiento. Especialista en temas de Internet, medios y cultura digital. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Es autora de los libros *Elecciones e Internet en México. La oportunidad postergada* (2009), *Periodismo convergente. Tecnología, medios y periodistas en el siglo XXI* (2011) y *Ciberutopías. Democracia, redes sociales y movimientos-red* (2015). Fue presidenta de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC).

Correo electrónico: <marmenes@gmail.com>

PATRICIA ORTEGA RAMÍREZ. Doctora en Ciencias Políticas por la UNAM. Profesora e investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Ha sido

miembro del Consejo de Programación de Radio Ciudadana del Instituto Mexicano de la Radio y consejera suplente ante el Consejo de Administración del Canal 22. Es miembro del Consejo Científico de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación y coordinadora del grupo de trabajo sobre medios públicos en la misma Asociación. Autora de los libros *Los trabajadores de la radio y la televisión en México: Sindicatos STIRT y SITATYR* (1998), *La otra televisión. Por qué no tenemos televisión pública* (2006), cocordinadora del libro *Comunicación y educación. Enfoques alternativos* (2010). Es consejera ciudadana del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.

Correo electrónico: <ortegapat@gmail.com>

JERÓNIMO REPOLL. Doctor en Periodismo y Ciencias de la Comunicación por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Coordinador del grupo de investigación en Teorías y Metodologías de la comunicación, de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC). Vicecoordinador del grupo de trabajo Estudios de recepción de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC). Autor del libro *Arqueología de los estudios culturales de audiencia* (2010).

Correo electrónico: <jeronimo.repoll@gmail.com>

BEATRIZ SOLÍS LEREE. Profesora distinguida de la UNAM. Es experta en derecho a la información e investigación de medios. Desde 2015 es defensora de Audiencias en el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. Fundadora y expresidenta de la Asociación Mexicana de Derecho

a la Información (Amedi), de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) y del Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc). Miembro del Consejo Directivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). Autora y coordinadora de los libros *Comunicación: memorias de un campo* (2015), *Con permiso. La radio comunitaria en México* (2005), *Democracia y medios públicos* (2005), *La relación sociedad/medios en el marco de la reforma del estado en México* (2004).

Correo electrónico: <bsolisle@gmail.com>

RAÚL TREJO DELARBRE. Doctor en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, maestro en Estudios Latinoamericanos y licenciado en Periodismo por la misma facultad. Es Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel III. Autor de 18 libros, entre ellos *Alegato por la deliberación pública* (2015), *Simpatía por el rating. La política deslumbrada por los medios* (2010), *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos* (2005), *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones* (2001). Fue presidente de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) y presidente de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi).

Correo electrónico: <trejoraul@gmail.com>

Nuevas reglas, ¿viejos problemas?

Se terminó de imprimir en diciembre de 2016 en los talleres de Solar Servicios Editoriales, S. A de C. V., en Calle 2 No. 21 Col. San Pedro de los Pinos D. F., C. P. 03800 México Del. Benito Juárez, <www.solareditores.com>. Se utilizaron tipos de las la familias ITC Century Std y Gill Sans MT Pro.

Por primera vez en México, la Constitución define a las telecomunicaciones y la radiodifusión como un servicio público de interés general, reconoce legalmente a los medios públicos, comunitarios e indígenas, establece la moderación a las prácticas monopólicas, contempla derechos para las audiencias y concibe la creación del órgano regulador, entre otros temas.

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, promulgada en 2013, y su ley secundaria de 2014 incluyen una serie de temas y principios que durante décadas fueron demandas de organizaciones sociales, sectores académicos y políticos en la lucha por la democratización de las estructuras de la comunicación y la defensa del derecho a la información.

Este libro ofrece el balance que hacen Aleida Calleja Gutiérrez, Raúl Trejo Delarbre, María Elena Meneses Rocha, Patricia Ortega Ramírez, Jerónimo Repoll, Fátima Fernández Christlieb y Beatriz Solís Leree sobre el nuevo marco jurídico, sus alcances y sus limitaciones para resolver los problemas que ha generado un modelo de comunicación concentrado en pocas empresas y que históricamente ha impuesto el interés comercial sobre el social.

ISBN 978-607-28-0939-0



9 786072 809390



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Xochimilco

