

LA “**LEY TELEVISIVA**” Y LA LUCHA POR EL PODER EN MÉXICO

Javier Esteinou Madrid • Alma Rosa Alva de la Selva
COORDINADORES

Colección Teoría y Análisis



LA “LEY TELEVISA”
Y LA LUCHA POR EL PODER EN MÉXICO

Fundación Friedrich Ebert
Yautepec 55, Col. Condesa
06140, México, Distrito Federal

Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, A.C.
Calle Atletas 2, Edificio Luis Buñuel 302-B
Col. Country Club, 04220, México, DF.

Senado de la República
Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía
Torre Caballito, Reforma 10, piso 13, oficina 8
Col. Tabacalera, 06030, México, DF.

Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación
de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc)
Escuela de Ciencias de la Comunicación, UASLP
Av. Karakórum 1245
Col. Lomas, 4ª Sección, San Luis Potosí, 78215

Centro Nacional de Comunicación Social, A.C. (Cencos)
Medellín 33
Col. Roma, 06700, México, Distrito Federal

Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación AC. (AMIC)
Juan Sánchez Azcona 539
Col. Del Valle, 03100, México, Distrito Federal

Asociación Mexicana de Derecho a la Información, A.C.
Insurgentes Sur 222-205
Col. Roma, 06700, México, DF.

Fundación Manuel Buendía A.C.
Guaymas 8-408 Col. Roma
C.P. 06700 México Distrito Federal

La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México

Javier Esteinou Madrid
Alma Rosa Alva de la Selva

COORDINADORES





Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Lema Labadie

Secretario general, Javier Melgoza Valdivia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO

Rector, Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas

Secretaria de la Unidad, Hilda Rosario Dávila Ibáñez

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Director, Alberto Padilla Arias

Secretario académico, Jorge Alsina Valdés y Capote

Jefe de la Sección de Publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

José Luis Cepeda Dovala (presidente) / Ramón Alvarado Jiménez

Roberto Constantino Toto / Sofía de la Mora Campos

Arturo Gálvez Medrano / Fernando Sancén Contreras

COMITÉ EDITORIAL

José Flores Salgado (presidente) / Francisco Luciano Concheiro Bórquez

Lidia Fernández Rivas / Anna Ma. Fernández Poncela

Adriana García Gutiérrez / Graciela Lechuga Solís / Diego Lizarazo Arias

Jaime Sebastián Osorio Urbina / Celia Pacheco Reyes

Alberto Isaac Pierdant Rodríguez / Raquel Rosales Montañez

Asistente editorial: Francisco Maldonado Castro

Imagen de portada: Edgar Arrellín

Diseño de portada: Irais Hernández Güereca

Edición: Francisco Ornelas Picón

Primera edición: diciembre de 2009

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana

UAM-Xochimilco

Calzada del Hueso 1100

Col. Villa Quietud, Coyoacán

C.P. 04960 México, DF.

ISBN: 978-607-477-149-7

ISBN de la colección Teoría y análisis: 978-970-31-0929-6

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

Índice

Introducción	
El espíritu de la “Ley Televisa” no ha muerto	11
<i>Javier Esteinou Madrid</i>	
<i>Alma Rosa Alva de la Selva</i>	

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA “LEY TELEVISIVA”

De cómo llegamos hasta aquí... Los antecedentes de la “Ley Televisa”	27
<i>Beatriz Solís Leree</i>	

CAPÍTULO II

¿QUÉ FUE LA “LEY TELEVISIVA”?

Aspectos jurídicos relevantes de la “Ley Televisa”: las bases de su inconstitucionalidad	57
<i>Agustín Ramírez</i>	

CAPÍTULO III

EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA APROBACIÓN DE LAS REFORMAS

Los diputados ante la “Ley Televisa”	75
<i>Raúl Trejo Delarbre</i>	
La “Ley Televisa”, crónica de una imposición	103
<i>Jenaro Villamil</i>	

CAPÍTULO IV

LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Naturaleza y bases de la acción de inconstitucionalidad	127
<i>Emilio V. Carranza Gallardo</i>	

CAPÍTULO V
LAS CONSECUENCIAS GLOBALES PARA LA SOCIEDAD MEXICANA

Transformar la televisión para construir el México moderno	147
<i>Lorenzo Meyer Cosío</i>	
La “Ley Televisa” y la transformación del Estado mexicano: de la Tercera República Nacional a la <i>Cuarta República Mediática</i> en México	155
<i>Javier Esteinou Madrid</i>	
La “Ley Televisa”: sometimiento del Estado y enajenación del territorio	187
<i>Virgilio Caballero Pedraza</i>	
Poderes fácticos y gobernabilidad autoritaria. La “Ley Televisa” como estudio de caso	193
<i>Enrique E. Sánchez Ruiz</i>	
La “Ley Televisa”: la culminación de un poder fáctico	223
<i>Fátima Fernández Christlieb</i>	
Fallas regulatorias y de competencia de la “Ley Televisa” y efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	241
<i>Fernando Butler Silva</i>	
De sinergias y acomodos: racionalidad económica en la reforma a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones	265
<i>Santiago Lima Carmona</i>	
Las redes del mercado. La publicidad y la “Ley Televisa”	281
<i>Carola García Calderón</i>	
Concentración, convergencia tecnológica y <i>triple play</i> : el artículo 28	297
<i>Gabriel Sosa Plata</i>	
La Comisión Federal de Telecomunicaciones, ¿autónoma o cautiva?	321
<i>Clara Luz Álvarez</i>	
Implicaciones políticas y sociales de las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, para la operación de los medios en América del Norte	335
<i>María de la Luz Casas Pérez</i>	
La “Ley Televisa” y la radio en México	353
<i>Fernando Mejía Barquera</i>	
Los olvidados. “Ley Televisa” y medios públicos	385
<i>Carmen Patricia Ortega Ramírez</i>	

La “Ley Televisa” y el futuro de los medios comunitarios	403
<i>Aleida Calleja</i>	
Derecho de réplica y televisión. Aproximación a la normativa mexicana	415
<i>Ernesto Villanueva</i>	
La Sociedad de la Información en México. Del “salto cuántico” a las trampas de la “Ley Televisa”	431
<i>Alma Rosa Alva de la Selva</i>	
Marco jurídico para la revolución digital y la Sociedad del Conocimiento. Más allá de la inconstitucionalidad de la “Ley Televisa”	449
<i>Alberto Montoya Martín del Campo</i>	
La telefonía como industria cultural: ¿a la sombra de la “Ley Televisa”?	473
<i>Delia Crovi Druetta</i>	
Concentración televisiva y tercera cadena	495
<i>Omar Raúl Martínez</i> <i>Raúl López Parra</i>	
Las audiencias y su derecho fundamental a la comunicación. Los contenidos y formatos audiovisuales, ejes clave en la democratización del sistema comunicativo	519
<i>Aimée Vega Montiel</i> <i>Guillermo Orozco Gómez</i>	

CAPÍTULO VI
LAS RESPUESTAS SOCIALES

Estar en la historia	535
<i>María Guadalupe Cortés Hernández</i>	
La rebelión en los medios (oficiales)	555
<i>Jorge Meléndez Preciado</i> <i>Nora Patricia Jara</i>	
Informar para conocer, conocer para valorar. El papel informativo de Radio Educación ante las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones	569
<i>Lidia Camacho Camacho</i>	
La “Ley Televisa”, los medios públicos y las tareas pendientes	585
<i>Ernesto Velázquez Briseño</i>	

CAPÍTULO VII
LA “LEY TELEVISIVA” TRATADA EN LOS MEDIOS DE DIFUSIÓN

La “Ley Televisa”: tratamiento temático en cinco periódicos de la Ciudad de México	611
<i>Claudia Benassimi Félix</i>	

CAPÍTULO VIII
LA RESPUESTA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La sentencia de la Corte	631
<i>Javier Corral Jurado</i>	
La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el ocaso de la “Ley Televisa”: ¿qué hacer?	639
<i>Javier Esteinou Madrid</i>	
LOS AUTORES	677

Agradecimientos

Deseamos expresar nuestra gratitud a la Fundación Friedrich Ebert, a la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, a la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, a la Comisión de Comunicación del H. Senado de la República, al Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación, al Centro Nacional de Comunicación Social, a la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, a la Asociación Mexicana de Derecho a la Información y a la Fundación Manuel Buendía por todos los apoyos proporcionados para la publicación de este libro. De igual manera, agradecemos al doctor Raúl Trejo Delarbre y a la licenciada Beatriz Solís Leree los respaldos facilitados para la difusión de este trabajo.

INTRODUCCIÓN

El espíritu de la “Ley Televisa” no ha muerto

Javier Esteinou Madrid
Alma Rosa Alva de la Selva

El contexto de “apertura política” que creó en México el proyecto económico político modernizador de la globalización, especialmente de 1980 a la fecha, modificó sustancialmente diversas áreas estratégicas de la actividad nacional para resolver las contradicciones entre el marco jurídico vigente y el proceso de desarrollo interno; esto produjo condiciones favorables para la expansión económica nacional y mundial. De esta manera, se transformaron las relaciones entre el Estado y la Iglesia, la regulación del ejido, la inversión extranjera, la transparencia del gobierno, la innovación educativa, la reforma política, la legislación electoral, el marco ecológico, los procesos fiscales, las reglas electorales, la organización del gobierno y otras, excepto la estructura de la comunicación electrónica colectiva del país. En la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV), vigente desde 1960, no se realizaron cambios sustanciales debido a que el viejo aparato de gobernabilidad del Estado mexicano y la racionalidad dominante del mercado interno sostuvieron que no debía reglamentarse más el ámbito de la comunicación masiva, pues estaba suficientemente regulado; introducir más normatividades en la materia crearía obstáculos que impedirían el flujo de la modernidad informativa mundial.

Durante más de 35 años, diversos sectores (el académico, organizaciones sociales, comunicadores, trabajadores de los medios, legisladores y ciudadanos), a partir de diversas consultas públicas –foros, seminarios, mesas de diálogo y alternativas legislativas–, propusieron múltiples vías para realizar una nueva reforma a la LFRTV y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT). Las propuestas no fueron consideradas por el Estado mexicano para cambiar democráticamente dicha

realidad. Hasta finales del siglo XX los reclamos básicos de la sociedad civil en el terreno comunicativo no fueron contemplados por el proyecto del mercado y del poder; el viejo modelo de comunicación electrónico siguió gobernando el *espacio público* de la sociedad mexicana de principios del tercer milenio.

Lo único que aceptó parcialmente el Estado en este periodo histórico fue la introducción de algunas transformaciones leves o secundarias, como la reglamentación para ofrecer nuevos servicios de telecomunicaciones, el parche en algunas realidades jurídicas menores de la radiodifusión, la protección parcial a los comunicadores, la precisión jurídica para incorporar nuevas tecnologías, la difusión de temáticas novedosas, la inclusión de un débil “Derecho de réplica”, y otras que no modificaron democráticamente la médula de la estructura monopólica y autoritaria del sistema de comunicación nacional.

La herencia comunicativa autoritaria que dejó la actuación de la clase gobernante durante el último tercio del siglo XX en México, canceló el reconocimiento de las necesidades básicas de desarrollo informativo de las comunidades nacionales. Al iniciar el siglo XXI la sociedad mexicana, a partir de las elecciones del 2 de julio de 2000, optó por la transformación del viejo sistema político mexicano. Con ello se aceleró la transición democrática para modificar el régimen político anquilosado que duró más de 70 años en el país y se intentó crear un nuevo modelo de apertura y participación social dentro de la *esfera pública*.

Luego de más de siete décadas de haber surgido la radio, después de 58 años de inaugurada la televisión y de 48 años de expedida la LFRTV en México, el Estado y los concesionarios de la radiodifusión aceptaron revisar dicha normatividad, considerando que ya era anacrónica y obsoleta, presionados por el contexto de cambio global y la voluntad de transformación de la sociedad mexicana. A principios del siglo XXI se inició un proceso abierto y plural para realizar la reforma jurídica a la radio y televisión, con el objetivo de crear un marco que resolviera las lagunas legislativas que durante años se habían acumulado.

Como parte del proceso de transformación jurídica de la radiodifusión, la Secretaría de Gobernación inauguró, el 5 de marzo de 2001, la “Mesa de diálogo para la revisión integral de la legislación de medios electrónicos”, cuyo objetivo fue crear las bases para generar una reforma equilibrada de la radiodifusión nacional que permitiera participar a todos los sectores sociales. Luego de más de 18 meses de trabajo del Estado, la sociedad civil y los concesionarios –pese al

avance de importantes consensos alcanzados—, el presidente Vicente Fox anunció el 10 de octubre de 2002 la expedición de un nuevo *Acuerdo presidencial sobre el manejo del 12.5% de los tiempos de Estado* y un *Nuevo reglamento para la Ley Federal de Radio y Televisión*. La propuesta presidencial marginó la iniciativa plural de reforma integral de los medios electrónicos y reformó, unilateralmente, el marco jurídico de la radiodifusión; esto beneficiaba la expansión de los intereses de los monopolios de la comunicación.

Posterior al enorme engaño del Ejecutivo federal, la sociedad civil y la academia organizadas presentaron, el 4 de diciembre de 2002, una “Propuesta ciudadana de reforma a la LFRTV y la LFT”, a las Comisiones de Reforma del Estado, del Senado y de la Cámara de Diputados. El planteamiento fue asumido por el Senado y se presentó oficialmente el 12 de diciembre como la “Iniciativa ciudadana de Ley Federal de Radio y Televisión” ante el Senado de la República. Después de exponerse la iniciativa para su análisis y evaluación por las Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos, estos órganos introdujeron, el 30 de marzo de 2005, diversos proyectos de iniciativas altamente conservadoras concentradas en el proyecto denominado “Dictamen sobre la iniciativa con proyecto de decreto de reforma de Ley Federal de Radio y Televisión” y que se oponía a las directrices centrales de la propuesta ciudadana.

A partir de este planteamiento antisocial se modificaron sustancialmente los contenidos y el espíritu democrático, participativo, transparente, plural, modernizador y equilibrado, que contenía el proyecto ciudadano original. Esto fortaleció enfáticamente los intereses del duopolio informativo de Televisa y Televisión Azteca, y se olvidaron las necesidades comunicativas básicas de la comunidad nacional.

Dentro de este contexto histórico, sorpresivamente el primero de diciembre de 2005, se aprobó en la Cámara de Diputados, de manera acelerada, un proyecto de reforma a la LFRTV y a la LFT, denominado popularmente “Ley Televisa”. Fue presentado y dictaminado en ocho días, aprobado por unanimidad en siete minutos, sin mociones a favor o en contra, sin abstenciones y sin destacar la trascendencia de la misma.

La Cámara de Diputados envió a la Cámara Alta la propuesta denominada “Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”.

Sin tomar en cuenta el anterior proyecto de “Iniciativa ciudadana de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión”, que se encontraba desde hacía 3 años en el Senado de la República, aún en proceso de análisis y discusión, el 30 de marzo de 2006 un sector mayoritario de legisladores a favor de la “Ley Televisa” aprobaron irracionalmente el proyecto de reforma, sin alguna modificación mayor, sin discusión y a pesar de las intervenciones en contra que presentaron legisladores de oposición, quienes la cuestionaron ampliamente.

Múltiples grupos sociales demandaron al Ejecutivo federal que, con base en su facultad, vetara la “Ley Televisa” que contenía múltiples irregularidades, grandes errores y violaciones constitucionales de la propuesta. Inauditamente, Vicente Fox publicó, el 11 de abril de 2006, en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva LFRTV y la LFT para darle reconocimiento oficial y colocarla con plena vigencia jurídica.

El Ejecutivo federal desconoció la normatividad que señala que la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República debía formular observaciones a las propuestas que le son enviadas por el Congreso de la Unión para su autorización; omitió dicho procedimiento institucional y publicó la ley para que entrara en vigencia antes de que concluyera el periodo reglamentario que le correspondía cumplir para efectuarla.

En estos procesos políticos, los poderes Legislativo y Ejecutivo fueron sustituidos por la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) para elaborar los marcos normativos y reformar al Estado en materia comunicativa, favoreciendo a los tradicionales monopolios informativos y marginando a la sociedad que esperó, de buena fe, la oportunidad para cambiar el sistema de comunicación nacional.

De este modo emergió en México un marco jurídico comunicativo desigual, regido por la lógica de la acumulación salvaje, que protegió a los monopolios privados de la comunicación masiva, quienes expresaron que la radiodifusión y las telecomunicaciones debían regirse exclusivamente por los mecanismos autoregulatorios que introduce la “mano invisible del mercado”, que fija la relación de oferta y demanda entre productores y consumidores comunicativos, y no por los principios rectores del Estado-nación de construcción de la República, cimientos de la democracia en México.

Según los monopolios de la comunicación, en el ámbito nacional debía prevalecer el prototipo de información regido por la lógica *darwinista* del mercado

salvaje o del mercado desbocado sin contrapesos que lo equilibraran, pues éstos estorban al libre mercado autorregulado.

Desde esta óptica la sociedad fue percibida sólo como un consumidor, con diversas facetas económicas, según los estratos de poder adquisitivo. Por consiguiente, el modelo legal no reconoció la existencia de ciudadanos, sino únicamente de simples consumidores o clientes potenciales con los cuales se hace negocio para incrementar el porcentaje de ganancia. La mayor limitación jurídica de la reforma conservadora de 2006 para las comunicaciones nacionales fue la ausencia de la sociedad. El ciudadano, sujeto y actor fundamental de la democracia, razón esencial de la comunicación, no existió ni como sujeto básico ni como usuario. No apareció en la concepción misma del modelo mercantilista de la radiodifusión, el cual lo redujo a ser un simple consumidor de contenidos, donde la información se convirtió en otra más de las mercancías publicitadas en las pantallas, y no como un bien público al cual tienen derecho de acceso y práctica todos los habitantes. El sujeto civil estuvo ubicado fuera de toda imaginación legislativa y marginado del catálogo básico de derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y de la radio y la televisión.

La radiodifusión se asumió como una cuestión de asuntos técnicos puramente, dominada por la racionalidad del negocio, por consiguiente debía quedar colocada al mismo nivel de condiciones que tienen el otorgamiento de las concesiones de carácter comercial. Por tanto, las concesiones debían pasar por el mismo procedimiento de licitación que experimentan otras ramas económicas: se otorgan al mejor postor, el que más dinero ofreciera más derechos tenía para adquirirlas.

No se reguló la concentración de la propiedad, sólo se permitió la formación de super monopolios de la información colectiva. Así, se posibilitaron las condiciones jurídicas para generar un proceso de acumulación creciente de concesiones radiofónicas por un mismo grupo, históricamente privilegiado. Se permitió, además, que los medios de información electrónicos se comportaran irrefrenablemente como simples empresas económicas dominantes que marginaron el ejercicio del interés público, y que con estas características influyeran sustantivamente en la conformación del espacio público mediático, creando una nueva área electrónica colectiva de interacción social extremadamente mercantil, privada, monopólica y no ciudadanizada, plural y abierta como tanto proclamó el Estado. Esto impidió garantizar el interés social del proceso de la convergencia tecnológica y de la radiodifusión en general.

Dentro de este contexto normativo el Estado debía comportarse como un gerente que serviría para proteger y administrar los intereses de los monopolios informativos y no como una instancia de representación y salvaguarda de las necesidades colectivas de comunicación. La rectoría del Estado-nación debía reducirse sustancialmente en el área informativa para permitir, unilateralmente, que la lógica de los monopolios definiera el proceso de comunicación colectiva, y se anulara la planificación comunicativa basada en la participación y la sobrevivencia de los grandes grupos sociales.

Como quedó operando jurídicamente la “Ley Televisa”, en el proceso de la convergencia digital prácticamente se regala el ancho de banda o las frecuencias liberadas a los grandes concesionarios de radio y televisión, especialmente al duopolio televisivo, sin que éste quedara obligado a cubrir ningún pago al Estado como contraprestación por la ejecución de los nuevos servicios agregados de telecomunicaciones.

Desde la concepción neoliberal, el progreso comunicativo se entendió como la defensa de los enormes beneficios monopólicos que privilegian únicamente a unos cuantos inversionistas propietarios de las empresas más poderosas del sector, a costa del abandono de las necesidades de las mayorías nacionales e incluso de la extinción de las instituciones de comunicación más frágiles, como son los medios de información de servicio público del Estado y los medios comunitarios.

En este modelo de mercado salvaje la comunicación social sólo alcanzó el rango de simple instrumento tecnológico eficiente y ágil para hacer negocios, y no fue asumida como una actividad comunitaria con valor de servicio público que promoviera el desarrollo social. El proceso comunicativo no se entendió como la producción, la difusión, la asimilación de información y las retroalimentaciones del auditorio, sino solamente como una fase parcial que abarcó la producción, la difusión y la asimilación de la información, sin incluir la respuesta de los receptores. Por lo tanto, el proceso simulado de “comunicación social” fue equivalente a un mero proceso de producción-difusión-recepción, donde el auditorio sólo se consideró como receptor y no como emisor de información (producción-difusión-recepción-respuesta). Aunque se declaró que con la “Ley Televisa” nos convertiríamos en la “sociedad de la comunicación”, en la realidad concreta la sociedad mexicana experimentó la presencia de un proceso masivo elitista de información para la acumulación económica y no de comunicación colectiva para el crecimiento social.

Paradójicamente, después de años de espera y de lucha de la sociedad civil por reformar el marco normativo de la radiodifusión nacional, lo que se obtuvo con la aprobación de la “Ley Televisa” en el 2006, fue el mayor retroceso político, social, cultural, democrático, educativo e informativo de toda la historia de la comunicación nacional. El proyecto normativo sólo benefició al sector oligopólico de la información y de las telecomunicaciones tradicionalmente protegido por el Estado, e impidió la transformación democrática del viejo modelo de comunicación, marginando las necesidades comunicativas fundamentales de la sociedad demandadas durante muchas décadas en México.

La aprobación de la “Ley Televisa” fue la expresión más acabada del proyecto neoliberal aplicado por los monopolios de la radiodifusión y de las telecomunicaciones. El aprovechamiento unilateral de un instrumento jurídico con el que los grandes grupos de poder lucharon por el control económico, político, cultural e ideológico de la nación. En el fondo, esta ley fue una estrategia normativa para apoderarse de la soberanía comunicativa de la nación. La disputa entre el proyecto comunicativo de la sociedad civil y el de los grandes monopolios de la información nacional, por la dirección y explotación comunicativa de la nación, se dio con el intento por parte de las compañías de privatizar el espectro radioeléctrico, la apropiación de las frecuencias liberadas, el no pago de contraprestaciones por realizar servicios agregados de telecomunicaciones, renovación automática de concesiones, marginación de los medios públicos, la subordinación del Estado a la difusión monopólica, etcétera. El espectro radioeléctrico debía privatizarse para permitir que se pudieran realizar los negocios y acumular capital a escala ampliada.

Desde el punto de vista del mercado había que apoderarse del espectro para crear condiciones que generen mayor ganancia y no para transformar la conciencia de los individuos ni para hacer avanzar a la sociedad hacia etapas civilizatorias superiores. Oponerse a ello sería no ser “moderno”, “vanguardista”, “avanzado”, “innovador”, “actualizado” y “progresista”. Desde esta lógica, privatizar el espectro radioeléctrico equivale a que los litorales, las carreteras, el espacio aéreo, las avenidas, las calles, sirvan únicamente para hacer negocios, no para circular, para resolver las necesidades elementales de salud, alimentación, trabajo, educación, descanso, emergencias, que enfrenta la población cotidianamente.

Mediante la “Ley Televisa” el espectro radioeléctrico se entregó a los monopolios privados de la comunicación y, en el fondo, el Estado renunció abierta-

mente a ejercer la soberanía republicana sobre una parte sustancial del patrimonio de la nación. El espectro radioeléctrico es un espacio estratégico de cualquier Estado-nación, a través de éste la sociedad se comunica e interactúa, por esta vía circulan señales y conocimientos que permiten que la economía, la política, la cultura, la educación, la información, la gobernabilidad, la socialización, operen para que funcione la nación. Es el área mediante la cual se comunica e interactúa la sociedad, por lo tanto, es un bien público, propiedad de la nación, tan importante como el dominio sobre el petróleo, el agua, la electricidad, las minas o el subsuelo.

Con la aprobación de la “Ley Televisa” en el Congreso de la Unión se introdujo una contrarreforma comunicativa que evitó el paso a la transición democrática comunicativa y se maquilló el viejo modelo de comunicación decadente que existió por casi ocho décadas en el país, pero ahora disfrazado de “moderno”, “competente”, “digitalizado” y “convergente”. Mediante este proceso se conformó una nueva jerarquía de poderes públicos, donde el poder económico, político e ideológico del sistema mediático se colocó por encima de los poderes constitucionales del Estado mexicano.

La sociedad mexicana inició este periodo de su historia nacional con una Presidencia y un Congreso de la República rendidos a la voluntad de las fuerzas de los poderes fácticos informativos, especialmente del duopolio televisivo, conformado por Televisa y Televisión Azteca, y no con un Ejecutivo y un Legislativo éticos, fuertes e independientes que le dieran dirección autónoma a la comunidad para contrarrestar las ambiciones de apropiación comunicativa del poder mediático y le permitieran resolver las fuertes contradicciones que debe solucionar para coexistir de manera pacífica.

En síntesis, se puede afirmar que hasta el 2006 la historia de la reforma a la radiodifusión nacional estuvo plagada de desilusiones, desengaños y frustraciones pues en 48 años no se efectuó alguna transformación jurídica sustantiva al marco comunicativo, con espíritu plural, social y democrático. Al contrario, toda reforma que se dio, se gestó con intereses empresariales, mercantiles y políticos de los monopolios informativos. Así, el tercer milenio en México nació con el viejo espíritu opaco, discrecional, monopólico, cerrado, concentrador, vertical, viciado, frívolo y autoritario del arcaico modelo de comunicación mercantil que dominó las últimas décadas del siglo XX, y que continúa sin la existencia de un modelo de comunicación autosustentable para la sobrevivencia social.

Pese a la aprobación de la “Ley Televisa”, el poder Judicial cobró conciencia del gravísimo error cometido por el Ejecutivo y el Legislativo y detuvo el avance de una normatividad anticonstitucional. Mediante la rigurosa aplicación de la filosofía de la Constitución mexicana, el 7 de junio de 2007 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) anuló los aspectos centrales de la “Ley Televisa” y colocó el mandato de la Constitución Mexicana en el terreno de la comunicación social, por encima de los intereses de los poderes fácticos informativos que la habían rebasado con exceso, cinismo, impunidad y prepotencia.

Con la valiente resolución jurídica de la SCJN la sociedad mexicana presenció un evento de enorme trascendencia histórica que contribuyó significativamente a recolocar al Estado-nación como instancia rectora del proceso de comunicación del país frente a las fuerzas monopólicas de la posmodernidad tecnológica y política comerciales. A partir de fundamentos constitucionales la Corte se enfrentó con firmeza y soberanía a los poderes fácticos informativos que erosionaron drásticamente la esencia, la soberanía, la centralidad y la misión del Estado como dirigente de la sociedad; reivindicó el sentido fundamental de la rectoría del Estado en el proceso de construcción del proyecto de comunicación colectivo desde los postulados republicanos de la Constitución Mexicana.

La intervención de la SCJN para anular el proyecto jurídico privatizador de la “Ley Televisa” sólo evitó que avanzara más el modelo de radiodifusión desigual que existía, pero en nada cambió la estructura vertical, anticompetitiva, discrecional, autoritaria, unilateral, hermética, anticidadana, contraria al servicio público, desinformadora, que reina en los medios de difusión electrónicos en el país. Así, sólo frenó que se reprodujera el proyecto de los monopolios de la información con mayor fuerza unilateral sobre el Estado y la comunidad nacional, pero no transformó el sistema de comunicación oligopólico.

Después de la acción sustantiva de la Corte, la enorme estructura monopólica y autoritaria de los medios de información electrónicos permaneció intacta, no se afectó el sistema desequilibrado de comunicación ya existente, sólo se impidió que se expandiera más el modelo concentrador de la difusión nacional. La intervención de la SCJN detuvo provisionalmente el avance del poder mediático monopólico informativo que tiende a transformarse en un mega poder oligopólico comunicativo. Después de la estratégica participación del Poder Judicial sigue con plena vigencia la estructura y dinámica de la *Cuarta República Mediática* en México, que impone su modelo unilateral de comunicación electrónica privada

y comercial sobre el resto de los poderes republicanos y de las necesidades comunicativas de la población, edificando una sociedad dispar e inarmónica en sus instituciones.

Esta realidad no es un problema del pasado, es un hecho central de la historia presente; el espíritu de “Ley Televisa” está vivo, el mismo proyecto de expansión comunicativa privada comercial oligopólica sin límites, existe vigoroso y latente. Espera nuevas condiciones sociopolíticas para alcanzar las metas que le fueron canceladas por la intervención constitucional del Poder Judicial de la federación.

Puede constatarse que en la actualidad los monopolios de la comunicación colectiva siguen luchando silenciosamente por lograr, mediante cualquier vía, operar la comunicación electrónica como un negocio mercantilista sin freno y no como un servicio público de interés social; manejar exclusivamente la difusión colectiva hasta llegar a grados salvajes; concentrar la estructura de la difusión masiva y de las redes de telefonía y televisión a escala oligopólica; privatizar crecientemente el espectro radioeléctrico y desconocer su naturaleza de patrimonio de la nación; evitar la competencia abierta con diversos actores en el sector de las telecomunicaciones; negar las condiciones de igualdad para la acción de los actores comunicativos; aprovechar unilateralmente los beneficios de la convergencia tecnológica y de la Sociedad de la Información; obstaculizar el surgimiento de nuevas cadenas audiovisuales y telefónicas que abran otras alternativas empresariales; presionar, vulnerar, subordinar o hasta sustituir al Estado-nación y a los poderes constitucionales de la República a los intereses expansivos de los poderes fácticos mediáticos; debilitar la soberanía del Estado sobre el gobierno del espectro radioeléctrico; impedir la aprobación de nuevos marcos jurídicos democráticos que transformen el sistema de comunicación social; anular o suprimir funcionarios públicos que le son incómodos para avanzar en el fortalecimiento de sus fines oligopólicos; realizar campañas mediáticas para desprestigiar a los sectores que les son críticos; rechazar o disminuir el reconocimiento de los derechos comunicativos básicos de las comunidades locales; oponerse a difundir los anuncios publicitarios de la propaganda electoral de los partidos políticos; negar o erosionar el modelo de medios de comunicación de servicio público; evitar abrir las pantallas a la participación creciente de las comunidades; borrar de sus pantallas la presencia de personajes que intentan modificar el desigual marco jurídico de la radiodifusión nacional; manipular

la información hasta llegar al morbo, la difamación y los videoescándalos para dirigir la opinión pública; saturar la programación con publicidad excesiva evadiendo el sano equilibrio entre difusión y comercialización; difundir la cultura parasitaria altamente rentable y no la cultura sustentable para la sobrevivencia social. En pocas palabras, reproducir el viejo orden desigual de la comunicación colectiva a escala ampliada.

Debido a lo anterior, un grupo plural de 34 ciudadanos formado por funcionarios públicos, investigadores, políticos, periodistas, académicos y comunicadores, preparamos el texto *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, con el objeto de analizar de forma integral y desde diversos ángulos (historia, economía, política, derecho, sociología, cultura y comunicación) las repercusiones de la “Ley Televisa” sobre el proceso de reproducción de la estructura contemporánea del poder nacional. En conjunto, elaboramos una amplia masa crítica de reflexiones para ver la historia de la comunicación electrónica del México moderno con ojos analíticos e interpretar de forma distinta el presente comunicativo, desde la perspectiva de la disputa por la nación y no sólo desde el ángulo descontextualizado de las tecnologías de información aisladas; adelantarnos a las consecuencias que pueden derivar en los próximos años si no se introducen contrapesos ante el fenómeno monopolizador de la comunicación en México. De esta forma, en el presente texto se aportan diversas directrices y alternativas intelectuales estratégicas para transformar la realidad comunicativa de manera más justa y equilibrada, que permita asentar bases intelectuales para la construcción de otro modelo de comunicación, más plural y armónico en el país.

Este esfuerzo intelectual colectivo contiene diversas reflexiones sobre los principales aspectos que constituyeron esta abusiva realidad sobre el proyecto de comunicación social, con el fin de hacer una reconstrucción documentada de esta etapa de la historia del poder comunicativo en México, incorporarla críticamente a la memoria nacional y evitar que se entierre con el alzheimer cultural que produce la abundante programación cotidiana que arrojan las industrias culturales sobre nuestras conciencias. De lo contrario, olvidar acríticamente este capítulo, permitiría que la situación desigual se repita en próximas décadas con mayor fuerza, pues el olvido y la ausencia de examen riguroso son los mejores aliados para la reproducción del viejo orden del poder de la comunicación autoritaria. Recordarlo, analizarlo y colocar los antídotos

racionales, jurídicos y políticos adecuados evitará que tal fenómeno resurja en el futuro y contribuirá al aporte de elementos para que se edifique un nuevo sistema de comunicación democrática.

El Congreso de la Unión tiene la enorme responsabilidad histórica de ejercer su autonomía y su función regulatoria, demostrar de manera contundente que es posible construir otra historia democrática de la comunicación nacional. Por ello, para mantener una trayectoria de avance, es indispensable acelerar las transformaciones democráticas, especialmente en el campo de la comunicación. La acumulación de fuertes contradicciones sociales, pone en peligro a la frágil estabilidad de nuestro sistema de gobernabilidad nacional.

En el ámbito de la comunicación no es sano que persista el funcionamiento autoritario, discriminatorio y anticidadano del viejo modelo de difusión colectivo privado comercial. Es medular realizar una reforma plural de la relación comunicativa que existe entre el Estado, los concesionarios y la sociedad mexicana, que permita que esta última despege a nuevos horizontes de armonía, sobrevivencia y humanización.

Los poderes públicos deben aprovechar la fase de reforma del Estado para crear un avanzado marco jurídico sobre la radiodifusión que permita formar un "nuevo orden de comunicación nacional", que posibilite que el Estado mexicano rescate su función rectora en el terreno comunicativo y que libere a la clase política de la manipulación que ejercen los poderes fácticos mediáticos que han subordinado a los poderes públicos y a la sociedad a sus intereses. El Estado debe actuar como una entidad a favor del proyecto de crecimiento comunicativo ciudadano y no simplemente como administrador de los requisitos del proyecto de acumulación oligopólico.

Si el Estado-nación no invierte políticamente en el reconocimiento y ejercicio real de las garantías comunicativas fundamentales de la población, el gobierno tendrá que destinar mayor gasto público para financiar la represión social, pues será la única forma de detener la energía colectiva contenida que no permitió expresarse en los medios de difusión masivos, y que necesita salir al espacio público para ser reconocida y exponer sus problemáticas. Es indispensable tener contrapesos jurídicos, políticos y sociales que limiten el poder supraconstitucional desmedido alcanzado por los medios de difusión colectivos, especialmente electrónicos, como poderes fácticos, que permita surgir al nuevo modelo de comunicación social incluyente.

La participación de las comunidades nacionales en el nuevo espacio público mediático evitará los desbordamientos sociales que van en aumento y logrará aportar bases firmes para la transición pacífica a la democracia nacional. Ante la grave descomposición social, la comunidad mexicana espera la firme respuesta del poder Legislativo en materia de comunicación colectiva.

El proceso de cambio comunicativo no debe retrasarse más, pues la sociedad ha esperado mucho tiempo para alcanzar estos derechos; de no efectuarse ahora, en el ambiente de la frágil democracia incipiente y la raquítica pluralidad construida en la transición política, el viejo autoritarismo disfrazado de “renovador” resurgirá en el horizonte político, con sus vicios tradicionales de represión, verticalidad, discrecionalidad, hermetismo, desinformación, mercantilismo y descontextualización cultural, impidiendo la evolución de la sociedad a la democracia por la vía pacífica.

Al iniciar el siglo XXI es insostenible que se repita la historia tradicional en materia de transformación de la comunicación colectiva, de “no encontrarle la cuadratura al círculo”, y abandonar la deuda histórica comunicativa que el Estado mexicano tiene con la sociedad desde hace casi medio siglo. Si no se considera en la elaboración de una nueva legislación la inclusión de los derechos comunicativos que la sociedad mexicana ha demandado durante décadas, encontraremos que en plena fase de “modernización”, “apertura” y “transición política nacional”, se habrán modificado las estructuras económicas, políticas, jurídicas y tecnológicas de nuestra sociedad; pero no se habrán transformado las estructuras mentales profundas que, en última instancia, son las bases centrales que sostienen y le dan vida a nuestra nación. En estas circunstancias, la sociedad mexicana estará avanzando con los “ojos vendados” por un precipicio mental muy peligroso y dentro de algunos años veremos y sufriremos las consecuencias devastadoras que habrá dejado sobre nuestras conciencias y comportamientos colectivos la presencia del funcionamiento desregulado de la lógica de mercado en el terreno cultural, comunicativo y espiritual de nuestro país.

La sociedad mexicana y los poderes públicos de la República, especialmente el Legislativo, están frente a la disyuntiva histórica de caminar en los próximos años hacia un proyecto de comunicación colectiva regido por la cabeza despótica de los oligopolios mediáticos comerciales que se han formado en nuestro país y han frenado su crecimiento democrático, o avanzar hacia un proyecto de comunicación de servicio público dirigido por un moderno Estado-nación

comunicativo para la sobrevivencia colectiva, reformado por la creación de un nuevo consenso jurídico nacional tripartita de equilibrio sano entre medios, Estado y sociedad que permita una coexistencia con las garantías universales de la pluralidad, la igualdad, la justicia para todos los ciudadanos.

Noviembre de 2009

CAPÍTULO I
Antecedentes legislativos de la “Ley Televisa”

De cómo llegamos hasta aquí... Los antecedentes de la “Ley Televisa”

Beatriz Solís Leree

Para narrar los antecedentes de la “Ley Televisa” tomo como punto de partida un par de argumentos del ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro Góngora Pimentel, en el debate que en mayo de 2007 se llevó a cabo en el Pleno del Poder Judicial, durante el análisis de la Acción de Inconstitucionalidad de las Reformas a las Leyes Federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones (“Ley Televisa”), pues en su argumentación se encuentra el eje que me permite ubicar los antecedentes de las reformas en el marco de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política, en los artículos 6 y 7, y cuyo debate forma parte de los antecedentes de la reforma jurídica de los medios en México.

La televisión afecta en términos sustantivos la vida diaria del individuo, lo que implica que quienes tengan acceso al uso del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión, tendrán la posibilidad de permear el tejido social y de encauzar el derrotero del grupo o comunidad que toman como objeto afectando y determinando sus patrones y modos de vida. Esta realidad 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.

Ubicado como parte de los derechos sociales para el ejercicio de las libertades de expresión e información, el análisis en torno a la reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión debe ubicarse en el marco de los derechos constitucionales establecidos en los artículos 6 y 7, y de los antecedentes que el debate en torno a éstos se ha venido registrando desde hace 30 años.

Primera etapa. El reconocimiento constitucional

En el marco de la llamada reforma política, el 30 de diciembre de 1977, el presidente José López Portillo presentó una iniciativa que modificaba 17 artículos constitucionales, incluyendo la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en cuyos considerandos expresó:

Se estima conveniente establecer como prerrogativas de los partidos políticos su acceso permanente en la radio y la televisión, sin restringirse a los periodos electorales, esta prerrogativa tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al *derecho de información que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6 constitucional*. Siendo los partidos políticos entidades fundamentales para la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación se traducirá en mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará magnitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

Es así que el derecho a la información inicia su vida institucional, precisamente a partir de una reforma política que, de manera lenta y no sin tropiezos, empezó a generar cambios fundamentales en el campo electoral y en el reacomodo de las fuerzas políticas y que aún hoy es un proceso en construcción. Aparentemente por caminos paralelos pero nacidos al mismo tiempo, la reforma política y la reforma de los medios no pueden dissociarse en su análisis. Si bien es cierto que el derecho a la información nace como una prerrogativa de los partidos políticos, también es cierto que hoy, a la luz de los debates, es asumida en su verdadera dimensión como un derecho social.

Otro aspecto que debe ser incorporado en los antecedentes del derecho a la información en México fue, sin duda, el debate internacional que en la década de 1970 se generó en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en la

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) frente a la concentración de las fuentes de información de las grandes agencias informativas y que puso sobre la mesa el desequilibrio informativo y la necesidad de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación, particularmente estimulado por América Latina y materializado en sus principios en el ya clásico Informe MacBride.

Lo anterior puede explicar que los principales tratados y convenciones internacionales que incorporan los derechos a la libre expresión y el derecho a la información, como el “Pacto internacional de derechos civiles y políticos” (ONU, 1966) y la “Convención americana sobre derechos humanos” (OEA, 1969), hayan sido incorporados en 1981 como parte del derecho mexicano para su plena vigencia como norma interna, cuatro años después de la modificación constitucional al artículo 6 que incorporara “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Con esta formalización institucional del derecho a la información se inicia en nuestro país el debate y los intentos por materializar en normas jurídicas, la posibilidad de su ejercicio y garantía plena, que aún hoy seguimos esperando.

El inicio de los debates públicos

Treinta años han pasado desde el reconocimiento constitucional del derecho a la información en México. Durante este tiempo se ha desarrollado un proceso interminable de debates en torno a la necesidad de su regulación. Para ello, encontramos en el transcurso de estas décadas, importantes consultas: en 1979 convocadas por el Poder Legislativo, en 1983 por el Ejecutivo, en 1995 nuevamente por el Legislativo, en 2001 nuevamente por el Ejecutivo, en 2004 y 2005 nuevas consultas en el Legislativo. Sin considerar los cientos de congresos, foros y conferencias que durante este largo periodo han sido realizados en el ámbito académico. Detrás de estas consultas siempre se encontraban propuestas e intentos legislativos que en sus consultas lograron acumular innumerables documentos e infinidad de propuestas.

Como resultado de estos debates, también se pudo constatar el crecimiento y consolidación de los argumentos respecto de la actualización de las normas reglamentarias y simultáneamente las esgrimidas por quienes históricamente se

han opuesto a modificar “una sola coma”, la regulación vigente que ha permitido el cómodo *statu quo* en el que se han asentado y crecido los grandes medios de comunicación privados.

Podemos decir que paralelo al debate en torno al derecho a la información, creció y se consolidó la concepción amplia en torno a que para ser garantizado, este derecho requiere que los instrumentos (medios), a través de los cuales se difunde la información, deben atender a principios y normas claras, plurales y democráticas. Sin duda alguna, los medios electrónicos son, hoy por hoy, los principales instrumentos mediáticos para la comunicación masiva y que, haciendo uso de un bien de la nación están obligados a respetar el interés público en el servicio que prestan. Es de esta manera cuando en el debate se incorpora el antecedente a las propuestas legislativas y los cuestionamientos sociales respecto del modelo de los medios electrónicos en México.

Primera llamada... primera

Durante la entonces clásica comida conmemorativa de la libertad de expresión, el 7 de junio de 1977, el presidente José López Portillo manifiesta su convicción sobre la necesidad de poner orden en materia de comunicación y cumplir con la promesa hecha en su campaña sobre la garantía del derecho a la información:

En el caso de la información no basta con abrir la oportunidad legal y libre para que haya información y comunicación. En una economía mixta en la que los procesos mercantiles también se garantizan, menester es garantizar que quienes por la fortuna no tienen medios, tengan sí la seguridad de informar y ser informados.

Cuatro meses después, el 4 de octubre de 1977 el presidente envía a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley que modificaría 17 artículos constitucionales incluyendo la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y que fuera aprobada por el Congreso de la Unión, el 30 de diciembre de 1977 y que, como ya mencionamos, incorpora al artículo 6 constitucional, la garantía del derecho a la información.

El compromiso del discurso oficial avanzaba y así se dejó ver cuando el 7 de junio de 1978, el presidente López Portillo insistía:

El derecho a la información es ya expresión constitucional, pero todavía no suficientemente garantizada. Y éste es uno de los retos que se le presentan a la estructura democrática del país.

Hasta aquí la lógica del procedimiento no presentaba dudas, la presentación de una propuesta reglamentaria parecía ser el paso consecuente. Así, el 18 de septiembre de 1979, el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, dio a conocer la realización de audiencias públicas en la Cámara de Diputados, que tendrían como objetivo conocer las posiciones del sector social sobre el reglamento del derecho a la información. El debate en la Cámara de Diputados se desarrolló del 21 de febrero al 26 de julio de 1980 y su importancia radicó en que por primera vez se ventiló públicamente el tema de la comunicación social en México, su trascendencia y los problemas que generaba el modelo imperante. La participación de partidos políticos, asociaciones profesionales, periodistas, medios de comunicación, organizaciones sindicales, universidades, investigadores y ciudadanos en general, que dieron a conocer sus puntos de vista sobre el derecho a la información y su reglamentación, dan cuenta de ello.

El análisis de las 140 ponencias presentadas reflejó que 43.79% de los participantes planteó la obligación del Estado a proporcionar información plural a la sociedad y garantizar la gestión de los ciudadanos en la producción de información. Por otra parte, alcanzó gran consenso la propuesta de definir una política de comunicación explícita que articule los diferentes organismos estatales en la materia, en una estructura nacional que establezca normas para asegurar su eficacia. También se reconoció la necesidad de limitar a los monopolios en los medios y la dependencia informativa de las agencias informativas. La omisión de información que concierne a grupos sociales significativos y la ausencia de información sobre los principales problemas del país, es vinculada a la presencia de intereses privados y transnacionales. Finalmente, se reconoció al Estado como principal obligado a establecer un organismo regulador de las actividades del comunicador, todos estos son argumentos que reflejan los puntos de consenso. Sólo 15% (22) de las 140 ponencias manifestaron estar en contra de la reglamentación del derecho a la información.¹

¹ Datos tomados del tomo XVI de *Bases para la construcción de un Sistema de Comunicación Social*, CGCS, agosto de 1981.

Durante los días en que se desarrollaban las consultas públicas en la Cámara de Diputados, la prensa no dejaba de cuestionar que en este reglamento se pondría en riesgo la libertad de expresión, por lo que su presidente en turno, el diputado Luis M. Farías,² declara el 16 de febrero de 1980: “Que no haya temor, la libertad de expresión está garantizada por la Constitución de la República y la reglamentación del derecho a la información no la lesionará”.

En abril del mismo año, el diputado Farías deja ver que existían presiones para que se abandonara la discusión sobre el tema: “La reglamentación del derecho a la información no estará sujeta a la presión de los grandes intereses que se oponen a ella. Toda garantía constitucional debe ser reglamentada para que alcance su operatividad y eficacia”. Al mes siguiente, el 8 de mayo de 1981, los intereses denunciados parecieron haber logrado su cometido y el presidente del Congreso, el diputado Luis M. Farías enunciaría el famoso epitafio de este capítulo:

El cuerpo legislativo de la Cámara de Diputados no ha encontrado la fórmula para reglamentar el derecho a la información. Por decirlo así, *no le encontramos 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.

Con esta geométrica respuesta, después de cinco años de espera, el derecho a la información y la actualización normativa planteada en las consultas públicas eran enviados al congelador por el poder Legislativo.

De manera paralela a las consultas, en el Ejecutivo se había trabajado una propuesta de reforma estructural del modelo mediático en México que incluía un proyecto legislativo. En la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, encabezada por Luis Javier Solana, como último intento por lograr que el régimen del presidente López Portillo cumpliera con el compromiso empeñado se elaboró la propuesta denominada “Bases estratégicas

² Locutor de radio en la XEW, dirigente sindical de esa radio (1945-1956 y 1952-1956), secretario general del Sindicato de Televisión (Televisa). Jefe de prensa de la Secretaría de Gobernación, director del periódico *El Nacional*, gobernador de Nuevo León, senador de la República y diputado federal en tres periodos, en dos de ellos líder de la Cámara.

para la construcción de un sistema nacional de comunicación social”, que en 30 tomos y más de 3 mil cuartillas, contenía un amplio diagnóstico de la situación predominante en los medios de comunicación en México, una propuesta de actualización normativa a manera de ley integral que ordenaba la legislación vigente e incluía algunos preceptos no existentes, procurando hacer congruente el cuerpo jurídico general. Además de propuestas para una reordenación administrativa de las instituciones gubernamentales, entre las que estaba la creación de los institutos, tanto el de la radio (Instituto Mexicano de la Radio, Imer), el de televisión (Instituto Mexicano de la Televisión, Imevisión), el de cine (Instituto Mexicano de Cinematografía, Imcine) y el del libro (Instituto Mexicano del Libro, Imel). Así como la conformación plural de un Consejo Nacional de Radio y Televisión como órgano coordinador, y otra propuestas que consideraban la participación popular, tales como la incorporación del tema de los medios en los libros de texto gratuitos, la generación de condiciones para los Centros de Comunicación Populares (antecedentes de las radios comunitarias) y una propuesta del estatuto del periodista, entre muchas otras más.

De este proyecto dio cuenta, de manera anticipada el 26 de septiembre de 1981, la revista *Proceso* (núm. 256). Con un artículo titulado “Anteproyecto de ley que propone control, formas y metas de la comunicación. Participación popular e intervención estatal en los medios”, *Proceso* desató una reacción de más de 481 artículos en 17 periódicos y 8 revistas en sólo 100 días, calificando a la propuesta como “intento fascista”, “totalitario”, “comunista” y “ley mordaza”.

Lo publicado refleja una buena síntesis de lo que se proponía, así como también nos permitirá evaluar, si lo expuesto en las páginas publicadas era motivo suficiente para entender las reacciones que provocaría:

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.

El derecho a la información, garantizado en el artículo sexto de la Constitución, involucra, de acuerdo con el anteproyecto de ley, los siguientes puntos: derecho

a solicitar información a las fuentes idóneas; de proveer información a los medios de comunicación social y en general a quienes lo requieran; de informar públicamente; requerir que los mensajes sean publicados en los medios de comunicación social siempre que revistan importancia pública; derecho a una información cierta, objetiva, completa, plural y comprensible; a recibir informaciones en lenguas autóctonas o en forma bilingüe; derecho de respuesta, ampliación, aclaración, rectificación y réplica.

El anteproyecto contiene disposiciones que amplían la participación popular en el manejo de los medios [...] A la vez, reconoce que todos los medios de comunicación social tienen una misión social que cumplir y en este sentido, el Estado admite el derecho y la obligación de fomentar su actividad y vigilar el cabal cumplimiento de tal función.

Se establece la creación de mecanismos de participación popular dentro de los medios mediante Comités Consultivos, Centros de Comunicación Popular, Asociaciones de Receptores y Sociedades de Comunicación Social de patrimonio colectivo.

En materia de medios electrónicos, motivo de este recuento, buscando antecedentes de la situación actual las principales propuestas que en 1980-1981 se consideraban indispensables, eran:³

- Establecer normas claras para el otorgamiento de frecuencias, y reglas para la renovación de acuerdo con los compromisos establecidos en los títulos de concesión.
- Obligación del aprovechamiento racional de las bandas no utilizadas en el espectro.
- Favorecer en el otorgamiento de concesiones y permisos a quienes se comprometan a destacar la función social del medio, así como proporcionar formas de participación social en la programación.
- Equilibrar la disparidad entre las frecuencias comerciales y las de contenido social, cultural y educativo.

³ Tomo II, *Bases estratégicas para la construcción de un sistema nacional de comunicación social*, síntesis de las propuestas, CGCS de la Presidencia de la República, México, 1980.

- Estimular, mediante mecanismos financieros, el desarrollo de la producción nacional, especialmente la que se realice fuera de la propia industria.
- Creación del Instituto Mexicano de Televisión para organizar y racionalizar los recursos existentes en poder del Ejecutivo, diferenciando la función normativa de la operativa.
- Apoyar la producción de los medios de comunicación de carácter social (Sociedades para la Comunicación Social de Patrimonio Colectivo) o de las iniciativas de participación social en los medios.
- Utilizar plenamente los tiempos disponibles en radio y televisión para canalizar las iniciativas de participación social.
- Establecer las medidas necesarias para la eficiente administración del espectro, en particular privilegiando la participación social y del Estado en la banda UHF y televisión de cable.
- Aprovechar el sistema de televisión por cable para satisfacer las necesidades de cobertura educativa.
- Establecer los mecanismos adecuados para la verificación de circulación y audiencias de los medios de comunicación a partir del Registro Público de la Comunicación Social.
- Apoyar los tratados y normas internacionales tendientes a disminuir el ancho de banda de las frecuencias de radiodifusión, especialmente en el caso de la Amplitud Modulada.
- Ajustar las tarifas por el uso de las redes de telecomunicaciones, favoreciendo su uso con fines sociales y comunicación básica, antes que su explotación comercial.
- Controlar el desarrollo de las tecnologías informáticas y, en general, de los medios telemáticos de comunicación de uso social y orientar su incorporación al país de acuerdo con objetivos y modalidades de la cultura nacional, la democracia en las comunicaciones y la soberanía del Estado mexicano.
- Establecer un servicio nacional de centros y acervos de datos de operación telemática de acceso público y otras medidas dirigidas a evitar las tendencias a la privatización de la información mediante las nuevas tecnologías.
- Estimular la creación de asociaciones de receptores.
- Crear la figura (y elaborar una reglamentación específica) de sociedad de comunicación social de patrimonio colectivo.

Esta corta pero intensa etapa del intento de reformar el marco normativo de los medios y dar materialidad al derecho a la información, también termina gracias a las presiones de una “guerra de papel”, ya que esta propuesta nunca fue difundida ni reconocida oficialmente; sin embargo, acerca de ella se emitieron opiniones de lo más diversas, y nuevamente el debate dividió y confundió. La falta de información generó desinformación nunca aclarada por quienes podrían haberlo hecho, lo que fue bien aprovechado por quienes pugnaron por la no reglamentación; en esta ocasión, como en muchas anteriores, la falta de instrumentos jurídicos para ejercer el derecho a la información hizo que ese derecho no se ejerciera, que los periodistas calificaran sin informar y que la sociedad contemplara, desde su butaca de espectador, cómo otros defendían su libertad de expresión descalificando una propuesta que paradójicamente la consideraba como receptora activa. Por supuesto que debemos considerar también la variable de los tiempos electorales, era el último año del presidente López Portillo y estos periodos, hasta nuestros días, son factor de presión y negociación entre medios y gobierno.

Cuando Luis M. Farías, líder de la Cámara de Diputados, dio por terminado el debate tenía en las manos la propuesta de la Presidencia, nunca lo reconoció en ese momento; sin embargo, diez años después, en entrevista con *Proceso*,⁴ explicó el final de este episodio:

En reuniones privadas se lo dije al presidente: si aprobamos esto te vas a convertir en el gran censor. ¿Quiéres pasar a la historia como el que limitó la libertad de expresión? [...] Mejor déjalo todo como está.

Luego, acordé con el presidente regresar el proyecto de manera discreta, a la *chita* callando. Ya para entonces se había filtrado a los medios. Yo negué la existencia del proyecto porque había que proteger al presidente. Además, él mismo tenía sus dudas [...] Lo llevó el propio Luis Javier Solana, después él y yo discutimos. Le dije que yo entendía su interés y su preocupación, que había hecho una cosa muy bonita, en teoría pero no práctica, y que atentaba contra la Constitución. Nunca lo aceptó. Después renunció y ya no supe de él.

Dijo ignorar si Televisa y otros grupos privados presionaron directamente: “No supe de reuniones privadas, pero no dudo que hayan existido”.

⁴ Revista *Proceso*, núm. 757, mayo de 1991.

A pesar del debate provocado por lo publicado en *Proceso* en septiembre, sorprende que en el Plan de Gobierno 1982-1988 de Miguel de la Madrid propusiera:

Hacer realidad el derecho a la información siendo necesario expedir la ley reglamentaria del artículo 6 constitucional que abarque los diferentes aspectos de este derecho, pero respetando íntegramente la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas.

En mayo de 1983, convoca nuevamente a la “Consulta popular sobre comunicación social”, a pesar de que dos meses atrás ya había dado a conocer la Política de Comunicación de la Administración Pública a partir del Sistema de Comunicación del Gobierno Federal, que ordenaba los recursos de comunicación del gobierno en el Imer, Imevisión e Imcine, que como se mencionó, formaban parte del conjunto de propuestas de la iniciativa de José López Portillo.

La ciudadanía, apenas estrenada en los asuntos del debate público, sigue participando y muestra mayor exigencia en sus demandas con 2 mil ponencias presentadas⁵ por los sectores interesados en el tema, para dejar nuevamente la expectativa de la reforma en un cajón, limitando ésta a un ajuste administrativo de ordenamiento de los recursos del Estado en la comunicación.

Segunda llamada... segunda

Doce años debieron pasar para encontrarnos con otro antecedente de propuestas legislativas en la materia, cuando el país empezó a vivir un proceso de reacomodo de fuerzas políticas en el poder Legislativo, cuando los partidos de oposición empezaron a tener mayor participación en el Congreso y después de las controvertidas elecciones de 1988 y 1994.

El 8 de febrero de 1995, durante la LVI Legislatura, en la Cámara de Diputados se constituye, con representantes de todos los partidos políticos,⁶ una Comisión Especial de Comunicación Social con el propósito de “presentar

⁵ El foro de consulta popular culminó en septiembre de 1983 con la publicación de 13 libros denominados *Comunicación social*, conteniendo algunas de las ponencias presentadas.

⁶ 36 diputados de los partidos, PRI, PAN, PRD y PT.

iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social, que contemplen el punto de vista de la sociedad, el respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa que consagra la Constitución”. Para lo que convocaría a nuevas consultas públicas del 8 de junio al 11 de julio de 1995.⁷

Al concluir estas consultas se pudieron sistematizar más de 2 500 propuestas para el reordenamiento del modelo comunicativo en México. Al evaluar estos resultados el diputado priísta, José Natividad González Parás, secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, reconoció el consenso sobre la urgencia de actualizar y modernizar la legislación:

Para mi partido es muy importante reglamentar el derecho a la información y, por ende, lograr que la comunicación social se inscriba en un marco legal moderno y así impulsar la vida democrática y el desarrollo sociocultural y económico del país.⁸

Como resultado de estas deliberaciones, y casi a punto de cerrarse los trabajos de la LVI Legislatura, después de diagnósticos, propuestas y búsquedas de consensos, el 22 de abril de 1997 los diputados federales del PRD, PAN y PT,⁹ miembros de la Comisión Especial de Comunicación Social,¹⁰ presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley: la Ley Federal

⁷ A estas consultas se sumaron audiencias públicas celebradas en la Cámara de Diputados con empresarios y profesionales de los medios, mismas que fueron transmitidas en vivo por el Canal 40 de la Ciudad de México.

⁸ Declaraciones publicadas en *Reforma* y *El Nacional*, 17 de julio de 1995.

⁹ El PRI se retiró al final de los trabajos.

¹⁰ Ricardo García Cervantes, coordinador del grupo parlamentario del PAN; Javier González Garza, coordinador del grupo parlamentario del PRD; Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, coordinador del grupo parlamentario del 0000; por la Comisión Paritaria, María Teresa Gómez Mont, Ana Lilia Cepeda de León, Rafael Ayala, Marco Rascón, José Narro Céspedes; Comisión Especial de Comunicación Social: María del Carmen Segura Rangel, Ramón Sosamontes Herreramoro, Martha Patricia Mendoza P., Antonio Tenorio Adame, José Luis Torres O., Raúl Castellanos, Salvador Martínez Della Rocca, Martín Hernández, Cruz Pérez Cuéllar, Arturo Quiroz y Claudio Coello.

¹¹ Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, 22 de abril de 1997.

de Comunicación Social, reglamentaria a los artículos sexto y séptimo de la Constitución, presentada por la diputada María Teresa Gómez Mont (PAN) y el Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, para crear un nuevo marco legal que regule el otorgamiento, revocación o cancelación de las concesiones de radio y televisión en México,¹¹ presentado por la diputada Ana Lilia Cepeda (PRD). Detenernos en lo propuesto en esta iniciativa¹² es importante por los ejes que apuntaba en su propia exposición de motivos:

Las leyes y reglamentos aún vigentes han sido utilizadas en beneficio de unos cuantos grupos de concesionarios y dueños de los medios, estableciéndose una relación de beneficios mutuos entre éstos y el gobierno.

La presente iniciativa traduce el consenso por un marco legal que busca dar pie a una relación abierta y transparente entre el gobierno y los concesionarios; garantiza la participación del Congreso, al ser éste quien apruebe la constitución de la Comisión Nacional de Comunicación Social y del órgano autónomo encargado de otorgar las concesiones; facilite y estimule la existencia de estaciones culturales, de experimentación, estaciones comunitarias, entre otras cuestiones.

Conforme a lo anterior, se propone en esta iniciativa la regulación de las denominadas estaciones comunitarias de onda corta, que al amparo de esta ley podrán ingresar al régimen de permiso con algunas modalidades específicas. Así, se abre la posibilidad que tendrán dichas estaciones para comercializar espacios publicitarios, conjugando así las necesidades de sobrevivencia de dichas estaciones con la labor cultural y educativa que realizan con las comunidades indígenas, rurales y urbanas del país.

¹² Esta iniciativa proponía la reforma de la fracción I del artículo 9, respecto de las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: otorgar y revocar concesiones y permisos, según el acuerdo respectivo del Comité de Concesiones, para estaciones de radio y televisión, asignándoles la frecuencia respectiva. La reforma del artículo 13 introducía el concepto de las emisoras comunitarias y particularmente agregaba un párrafo: “Las estaciones permissionarias podrán financiar sus operaciones a través de la venta de espacios publicitarios y servicios de producción, siempre y cuando dicha venta no genere ingresos lucrativos”. En el artículo 13-A proponía la creación de un Comité Autónomo de carácter técnico denominado Comité de Concesiones de Radio y Televisión, el cual tenía, entre otras, la facultad de coordinar los procesos de licitación mediante concurso público y a partir de audiencias públicas.

Al transferir la facultad de otorgar concesiones y permisos de radio y televisión a un organismo autónomo, denominado Comité de Concesiones de Radio y Televisión, constituido de forma plural por representantes del sector público, del privado y de la academia, se quiere eliminar todo tipo de intromisión o control por parte del Gobierno de la información que brinden la radio y la televisión mexicana.

Estas iniciativas fueron turnadas para su dictamen a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Radio, Televisión y Cinematografía para su análisis en la LVII Legislatura. Buena apuesta parecía, si consideramos que la posibilidad de un Congreso más plural estaría haciéndose cargo de su dictamen. Esta era, finalmente, una propuesta de la oposición avalada por gran parte de la ciudadanía.

La Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la LVII Legislatura, presidida por el diputado Javier Corral Jurado, del Partido Acción Nacional (PAN), quien asumió con entusiasmo y compromiso el trabajo de dictamen de ambas iniciativas, para lo cual propuso un programa de trabajo que consideraba el estudio de las iniciativas y consultas especializadas, además de seminarios internos y conferencias internacionales con el fin de socializar el tema y sensibilizar a los legisladores y a la opinión pública.

Esta intención por avanzar en el dictamen recibe la respuesta inmediata de parte de los empresarios privados de los medios y de algunos sectores del poder Ejecutivo que ven como una amenaza, más cercana que en fechas anteriores, el avance de la reforma jurídica de los medios, especialmente en lo que se refiere al derecho a la información y el régimen discrecional de las relaciones medios-Estado. Especialmente, la preocupación se planteaba a partir del contenido mismo de las propuestas, una de las cuales refería a la creación de un comité mixto para la asignación de concesiones de radio y televisión, que hasta la fecha es una atribución discrecional del Ejecutivo mediante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como también la creación de una instancia plural y autónoma para la supervisión y arbitraje de lo establecido en la ley.

El 10 de septiembre de 1998, la Comisión de RTC tomó el acuerdo unánime de conformar una subcomisión revisora, en primer lugar de la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social,¹³ quedando integrada por tres miembros de

¹³ Dar marco y garantías al trabajo profesional del informador al establecer la cláusula de conciencia, el respeto al secreto de sus fuentes informativas, a la integridad de su trabajo

cada fracción parlamentaria, quienes definieron su programa de trabajo entre el 21 y el 30 de septiembre de 1998, calculando presentar la conclusión de su trabajo el 27 de octubre de ese mismo año, después de una nueva ronda de consultas. Curiosamente, el 28 de septiembre, y con un avance del 60% con el consenso de todos los partidos, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional solicitó una prórroga de dos días para discutir, al interior de su partido, algunos de los temas que faltaba revisar, frente a los cuales no tenían “línea” definida.

Coincidentemente, del 30 de septiembre al 4 de octubre de 1998, a manera de acción concertada, varios periódicos y noticieros de radio y televisión –de manera simultánea y otorgando primeras planas y numerosos espacios– señalaron, como si fuera un acontecimiento informativo novedoso, que en la Cámara de Diputados se estaba gestado una “ley mordaza” que pretendía restringir la libertad de expresión y, con ello, los legisladores pretendían controlar a los medios de comunicación. En este corto periodo, más de 169 artículos insistieron en su campaña en contra de lo que se “cocinaba” en el Congreso. Un papel importante, con 32% de las notas negativas, lo desempeñó el periódico *El Universal*.

profesional y el acceso a la información de interés público; la necesidad de transparentar las reglas de la relación Estado-medios generando criterios claros para el gasto en materia de publicidad y provenir de recursos contenidos en partidas presupuestales específicas; establecer las normas de operación y ampliar la tarea de los medios de gobierno a medios de servicio público, en los cuales la sociedad tenga una participación activa la obligación del Estado a garantizar el acceso a la información; que los expedientes y asuntos gubernamentales dejen de ser privados y en muchos casos secretos (retomado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental) y definir los procedimientos para garantizar el ejercicio del Derecho de Réplica en todos los medios. En la iniciativa se expone la necesidad de que su vigilancia y operación deben ser asunto de una instancia autónoma que pueda apelar para su cumplimiento al propio poder legislativo, a la autoridad administrativa, al operador del medio o al profesional de la comunicación a partir de una instancia plural para la responsabilidad compartida de la vigilancia y arbitraje de los asuntos relacionados con las garantías de los derechos fundamentales de libertad de expresión e información y del derecho a la información, un *ombudsman* de la información, a partir de un instituto.

A pesar de que desde la Comisión de RTC se enviaron comunicados de prensa, cartas aclaratorias a los periódicos e invitaciones a conferencias de prensa¹⁴ en donde explicaron el proceso de revisión de la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, negando que existiera un intento por coartar las libertades de información y de expresión garantizadas constitucionalmente, los principales encabezados,¹⁵ insistían en referirse a una “ley mordaza”, sin mencionar que lo que se presentaba como noticia era la misma iniciativa del 22 de abril de 1997, hecha pública y difundida ampliamente en su momento. En consecuencia, nada nuevo había, ni siquiera estaban concluidos los trabajos de la subcomisión revisora.

La simultaneidad y homogeneidad de las notas resultó tan abrumadora como sospechosa, como si hubiera una “línea” acordada entre los empresarios de los medios. Esta campaña ocasionó que la comisión revisora dejara de reunirse y los diputados del PRI sostenían, ahora con una firme convicción, que nunca apoyarían una iniciativa de ley que limitara la libertad de expresión y abiertamente expresaron su rechazo al proyecto, sumándose a la línea marcada por el presidente Zedillo al confrontar al derecho a la información con la libertad de expresión y llamando a los empresarios a la necesaria autorregulación. El PAN insistía en que las iniciativas seguirían siendo revisadas; sin embargo, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se negó a seguir discutiendo si no se lograba el consenso de todos los partidos. La conclusión de este periodo es –nuevamente– el silencio, la postergación y el temor a tocar el tema, en un nuevo periodo electoral, en esta ocasión mucho más competido y donde todo se cobra, especialmente el querer modificar las relaciones entre los poderes y, sin duda, los medios habían demostrado serlo.

Los medios conocen muy bien su poder y lo usan para conservar sus privilegios y el ejercicio de un poder sin límites, particularmente frente al

¹⁴ Como forma de ejercer su derecho de réplica, la Comisión de RTC editó el libro *La reforma de medios. Voces en torno a la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social*, en el que se recogen algunos artículos y ensayos periodísticos publicados en diferentes medios, por parte de quienes creen que debe mantenerse la discusión pública.

¹⁵ “Pretenden diputados controlar los medios” (*El Herald*); “Impondrá mordazas, la iniciativa que impulsan PAN y PRD” (*Excelsior*); “Quieren diputados censurar y quitar concesiones” (*La Prensa*); “No se consultó a los dueños de los medios” (CIRT). “Proponen diputados órgano que controle a los medios” (*El Universal*); “Pretenden diputados el terrorismo informativo” (*El Sol de México*); “Diputados del PAN proponen Ley Mordaza” (*Opciones*).

creciente desprestigio de la política. En este episodio concreto, desde el escenario de los medios y avalados por la complicidad del poder Ejecutivo, la reforma legislativa debió nuevamente resignarse a su papel de promesa incumplida.

Tercera llamada... tercera

México inicia una nueva etapa después de los resultados del 2 de julio de 2000, con un gobierno distinto al PRI y donde la Reforma Política de 1977 parecía haber encontrado una etapa concluyente, con un órgano electoral autónomo y una sociedad más participativa que logró un Congreso más heterogéneo en su representación política. Habiendo nacido constitucionalmente a partir de esta reforma, el derecho a la información y la consiguiente nueva estructura normativa para su ejercicio parecían indicar que había llegado el momento de la esperada reforma de los medios a partir de una actualización democrática de su normatividad.

El 7 de febrero de 2001, desde el estrenado poder Ejecutivo, Santiago Creel Miranda,¹⁶ secretario de Gobernación, anunció que se instalaría el Consejo Nacional de Radio y Televisión, establecido desde 1960 en la Ley Federal de Radio y Televisión, como órgano de coordinación y supervisión de la ley y su Comité Asesor establecido mediante un Decreto de 1986. Este aviso genera preocupación y reacción de los empresarios de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión, quienes de inmediato y para demostrar que no era necesario hacer cumplir la ley que desde 1960 ordenaba la creación del Consejo de Radio y Televisión, el 6 de marzo de 2001 instalan su Consejo de Autorregulación, con la presencia y aval del presidente Vicente Fox.

El 5 de marzo de 2001, y en esta ocasión sin la presencia de Fox, se instala la “Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos”, con una integración amplia en la que participaban empresarios, legisladores, medios permissionados, partidos políticos, universidades y organiza-

¹⁶ Quien había sido diputado federal en la LVII Legislatura, conocedor del debate de las iniciativas trabajadas en la Comisión de RTC.

ciones sociales. Los trabajos se organizaron en siete grupos temáticos¹⁷ para avanzar en la elaboración de propuestas, y para finales de 2001 contaban ya con un documento con propuestas sobre los asuntos que deberían ser actualizados en la nueva ley de medios electrónicos. Para febrero de 2002 los miembros de la “Mesa de Diálogo” deciden conformar un grupo de redacción para trasladar las propuestas a una iniciativa de ley.

La tarea no fue sencilla, no sólo por lo complejo del tema, sino por una cultura de inmovilidad jurídica de quienes han obtenido beneficios de la ambigüedad del marco jurídico y de su aplicación y que se defendían de cualquier modificación que no considerara ampliamente sus intereses empresariales, cómodamente consolidados bajo el amparo de la discrecionalidad de la ley y su aplicación.

Mientras se avanzaba en la redacción de la iniciativa que sería propuesta por el grupo redactor, el 10 de octubre de 2002, fecha en la que incluso se había convocado a reunión de trabajo,¹⁸ el diálogo se rompe ante la traición a los acuerdos de la Mesa de la Secretaría de Gobernación, cuando sorpresivamente se conoció el “Decreto que modifica el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1973 y la modificación del Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”. Hoy podemos constatar la misma estrategia sorpresiva y traicionera de la forma en la que fue tramada y aprobada la “Ley Televisa” en 2006.

Ese 10 de octubre de 2002, durante la comida de clausura de la tradicional Semana de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, su presidente Bernardo Gómez,¹⁹ anuncia “el fin del 12.5% y un nuevo reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión”. Vicente Fox sólo ratifica lo anunciado por el presidente de la CIRT. Después, en edición vespertina del 10 de octubre de 2002, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que modifica el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1973 y la modificación

¹⁷ Principios Fundamentales; Jurisdicción y Competencia; Participación Social y Derechos Ciudadanos; Concesiones y Permisos; Programación; Medios de Estado y Competencia Económica.

¹⁸ Igual que todos los jueves en las oficinas de la Subsecretaría de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación, en Barcelona 32.

¹⁹ También vicepresidente de Televisa.

del Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica (tiempo Fiscal 12.5%). Frente a esto, Raúl Trejo Delarbre escribiría un artículo que refleja el estado de ánimo de gran parte de la sociedad ante esta medida gubernamental:

Numerosas voces han descalificado, por su forma y fondo, las disposiciones presidenciales del 10 de octubre para la radio y la televisión. Si los operadores del gobierno, comenzando por el presidente Fox y el secretario Creel, pensaron que con esas medidas además de congraciarse con los empresarios de dicho sector recibirían aplausos de la sociedad, se equivocaron garrafalmente. Si supusieron que el asunto sería olvidado en poco tiempo, también cometieron un oneroso error de cálculo. Si al estimar precios y beneficios consideraron que con tal de recibir la bendición de las televisoras valía la pena resistir una andanada de cuestionamientos por parte de la sociedad interesada en estos asuntos, también allí demostraron insuficiente experiencia política.

El decretazo del 10 de octubre, como de manera gráfica se le puede llamar a la expedición del nuevo Reglamento de la Ley de Radio y Televisión y de las normas que disminuyen el tiempo fiscal en esos medios, tendrá un costo que posiblemente el presidente Fox y su secretario de Gobernación todavía no imaginan.

Por lo pronto, esa decisión a la vez autoritaria y culposa —y por añadidura ofensiva para los grupos sociales y los legisladores que estaban comprometidos con el gobierno en la revisión del marco jurídico de los medios electrónicos— ha permitido confirmar que, al menos cuando se trata de promover sus intereses de corto plazo, la administración del presidente Fox en casi nada se distingue de la discrecionalidad, la fullería y la tortuosidad con que actuaban los gobiernos que le antecedieron.²⁰

El nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión (1973 -2002) realizó modificaciones que muy lejos quedaron de resolver los problemas centrales de las formas de operación de los medios electrónicos. El gobierno aseguró que con esta medida se ampliaba la transparencia en la asignación de concesiones, sin embargo, el único cambio fue la definición de los documentos que deben presentar los aspirantes a una concesión, pero su otorgamiento sigue

²⁰ Raúl Trejo Delarbre, “Después del *decretazo*”, *La Crónica*, 19 de octubre de 2002.

en manos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Por otra parte, se pretendió generar la idea de que el gobierno abría la participación de la “sociedad civil” porque en el Consejo de Radio y Televisión²¹ había agregado a un representante con voz pero sin voto; sin embargo, al mismo tiempo agregó a los dos que ya lo integran de acuerdo con la Ley y a otro representante de la industria. Otra gran trampa fue haber incorporado un remedo de Derecho de réplica que sólo se podrá *ejercer* “cuando un material que sea difundido en cualquier programa de una estación de radio o televisión no cite la fuente de la cual extrajo la información”, y será la empresa cuestionada quien evalúa la procedencia del reclamo.

La situación agudizada con el “Decretazo” tuvo, al menos, el mérito de haber despertado la polémica y puesto en evidencia una vez más los acuerdos entre las cúpulas del poder (medios y Ejecutivo). Con ello, el Ejecutivo canceló su posibilidad de sacar adelante una Reforma Integral de la Legislación en Medios Electrónicos que desde marzo de 2001 había prometido. Los grupos ciudadanos que habían trabajado en la “Mesa de Diálogo”, apuraron la redacción y el 4 de diciembre de 2002 llevaron los resultados al Senado de la República presentándolos como iniciativa ciudadana, éste la hizo suya al convertirla en Iniciativa de Ley el 12 de diciembre de 2002, presentada por Raymundo Cárdenas (PRD) y Javier Corral Jurado (PAN) y firmada por 64 senadores (PAN, PRD, Convergencia y PVEM) convirtiéndola así en una iniciativa formal que fue turnada para su dictamen a las Comisiones de Comunicaciones y Transportes, Gobernación y de Estudios Legislativos.

Comenzamos... el antecedente directo

Las Comisiones Dictaminadoras nombraron una Subcomisión plural de análisis y evaluación de la iniciativa integrada por 12 senadores²² que prepararon su

²¹ Establecido en el artículo 59 de Ley Federal de Radio y Televisión de 1960.

²² Por parte de Comunicaciones y Transportes: Héctor Guillermo Osuna Jaime (PAN) y Mariano González Zarur (PRI), Moisés Castro Cervantes (PRD); por parte de Estudios Legislativos: Fidel Herrera Beltrán (PRI), Felipe de Jesús Vicencio Álvarez (PAN), Demetrio Sodi de la Tijera (PRD); por parte de Gobernación: Rutilio Cruz Escandón Cadenas (PRD),

agenda de trabajo. Del 13 al 28 de marzo de 2003 se vuelven a realizar consultas especializadas para recabar opiniones respecto a la iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión en estudio. El primer borrador de proyecto de dictamen fue entregado por el grupo redactor en noviembre de 2003, para el análisis de los grupos parlamentarios y establecer un nuevo periodo de redacción del proyecto de Dictamen.

En octubre de 2003 se da un importante cambio en la Presidencia de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, su titular Javier Corral, quien había sido motor fundamental de los trabajos de la Subcomisión de dictamen, solicita licencia para —a partir de noviembre de ese año— contender como candidato a gobernador de Chihuahua,²³ y es sustituido por el senador Héctor Osuna Jaime, también del PAN, quien al asumir su nueva responsabilidad reconoció: “será difícil llenar el hueco que deja el senador Javier Corral Jurado, quien durante estos tres años se ha caracterizado por su entrega, profesionalismo y dinamismo en el quehacer legislativo”. Agregó que Corral Jurado “se ha destacado por darle un fuerte impulso a todas las iniciativas que se presentaron durante su gestión”. La gestión de Osuna al frente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes fue un receso —por no decir parálisis— de los trabajos y las reuniones periódicas para discutir el tema de las reformas a la ley de los medios electrónicos, nunca se volvió a convocar hasta que, al regreso de Javier Corral al Senado, en septiembre de 2004, se insistiera en recuperar los trabajos. Es así que en octubre de 2004 se convoca nuevamente a la Comisión de Comunicaciones y Transportes que reinstala los trabajos de la Subcomisión de dictamen para estar en posibilidad de presentar el proyecto definitivo. Ante la revitalización de la discusión en el Senado, el 24 de noviembre de 2004 la CIRT envió una carta al presidente de la mesa directiva, Diego Fernández de Cevallos, solicitando tiempo para conocer y dar su opinión en torno a la propuesta de dictamen que se trabajaba, Javier Corral Jurado, responsable de la Subcomisión, reaccionó ante esta solicitud:

Manuel Bartlett Díaz (PRI), Javier Corral Jurado (PAN), José Guillermo Herrera Mendoza (PC). A su vez, la Comisión Especial para la Reforma del Estado se integró a dicho trabajo mediante los senadores: Genaro Borrego Estrada y Raymundo Cárdenas Hernández.

²³ Su licencia fue aprobada el 13 de noviembre de 2003.

Démonos este tiempo de receso, entre este y el siguiente periodo para acordar con los principales actores, pero tendría que haber un compromiso muy claro de establecer una agenda, la cual tendríamos que acordar en las siguientes semanas, con tiempos, métodos de trabajo; además tendría que ser un diálogo público, al fin y al cabo, concluido este periodo, en un mes y medio estaríamos de nuevo en sesiones legislativas [...] sin embargo, si la solicitud de tiempo es táctica dilatoria o tiene como objetivo frenar o posponer la discusión, entonces el Senado debe analizar perfectamente y las comisiones deben hacerlo si continuamos o no adelante con la aprobación de esta legislación.

El 5 de diciembre seguían señales de acuerdo para sacar el dictamen cuando diputados y senadores de los distintos partidos²⁴ acordaron trabajar juntos para hacer posible una nueva Ley de Radio y Televisión, cuyo dictamen se esperaba próximo; el 10 de diciembre la reforma entró en una ruta irreversible, la posibilidad de votar la nueva Ley de Radio y Televisión se agenda en Comisiones Unidas para el 16 de febrero de 2005. Así, en puntual cumplimiento al programa establecido por los presidentes de la Comisiones Unidas de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos del Senado de la República, el 3 de enero de 2005 se hizo entrega formal de la última versión del dictamen, por parte de la Subcomisión encargada del estudio y dictamen de la iniciativa de nueva Ley Federal de Radio y Televisión, en esa propuesta se habían incorporado 106 observaciones, se agregaron nuevas disposiciones y un nuevo título sobre Convergencia Tecnológica, con un capítulo de los servicios agregados que se prestan en los canales y frecuencias asignadas a la radiodifusión, tomando como base que la ley rige fundamentalmente el servicio de radio y televisión, reconociendo que los demás servicios están regulados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, por lo que para operar otros servicios deberían ajustarse a ella.

En el debate generado en la reunión de las Comisiones Unidas celebrada el 13 de diciembre de 2005, el dictamen vuelve a incorporar la propuesta de la

²⁴ Los diputados Alberto Aguilar, Carlos Jiménez Macías, Marcela Guerra, Carlos Flores Rico, Luis Medina, Amadeo Espinosa, Salvador Martínez Della Rocca, Inti Muñoz, Lilia Aragón, Ady García; por parte de los senadores participaron Felipe de Jesús Vicencio, Javier Corral, Manuel Barlett y Raymundo Cárdenas.

Subcomisión en cuanto a considerar a la autoridad reguladora como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a fin de que pueda cumplir sin contravención constitucional alguna la importante función de otorgamiento de concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión. Para mejor comprensión de lo que quedó pendiente en esta propuesta de dictamen se resumen las principales líneas contenidas en éste:

- Se considera que la regulación y vigilancia del Estado no tiene como origen, solamente, el dominio inalienable del Estado sobre el espectro radioeléctrico, sino el carácter prioritario y fundamental del servicio de interés público de la radio y televisión necesario para la comunicación, la información, la expresión y la formación de valores en la sociedad mexicana en un marco de pluralidad, democracia, respeto a los derechos fundamentales y el desarrollo educativo y cultural de la sociedad que deben quedar garantizados en la legislación. Por ello se establece que el objeto de la ley es regular el servicio de radio y televisión independientemente del medio tecnológico por el que se preste, con lo que se fortalece la noción del interés público que tiene esta actividad.
- El órgano regulador desconcentrado de la SCT, conformado por consejeros a los que se imponen como requisitos no haber desempeñado, en los dos años anteriores al día de la designación, alguno de los siguientes cargos o actividades: “De dirigencia de partido político, candidato o en cargo de elección popular, concesionario o permisionario de radio y/o televisión de manera directa o indirecta, accionista o directivo de empresa concesionaria o permisionaria, ministro de culto religioso”.
- Se establecen tres categorías distintas para prestar el servicio de radiodifusión: *a)* concesión, para uso comercial con fines de lucro; *b)* permiso, para uso social y satisfacción de necesidades de comunidades y operados sin fines de lucro y *c)* medio de Estado, para los medios operados por las instancias de gobierno. Considerando que cada una de estas figuras, aun cuando utilicen el mismo bien y prestan el mismo servicio, cumplen objetivos diferentes, por lo que los mecanismos para el otorgamiento de cada una de las categorías, los sujetos susceptibles de su otorgamiento, así como las obligaciones y derechos que adquieren son diferentes. En este sentido, se establece como responsabilidad del órgano regulador la publicación de un Plan Anual para la distribución de

frecuencias disponibles para cada categoría de uso atendiendo a garantizar la disponibilidad de frecuencias para cada categoría y en cada plaza.

- El procedimiento para la asignación de concesiones y permisos parte de que la duración será de 10 años, y se establece la licitación pública como procedimiento para su otorgamiento, además de un pago de derechos para prestar servicios de radiodifusión que se establecerá de acuerdo con las características de la frecuencia y según lo determine la Ley Federal de Derechos, y se incorpora la participación de la Comisión Federal de Competencia como medida precautoria para evitar la concentración que derive en prácticas monopólicas.
- Por otra parte, se establecen criterios para la definición del otorgamiento de una nueva frecuencia, tales como la propuesta de programación de contenidos a transmitir y su vinculación con los principios a que se refiere el artículo 5 de la Ley, así como la forma de garantizarlos ante el Estado; que su participación como prestador del servicio de radio y televisión contribuya a la pluralidad de la oferta programática y de la competencia. Y, en caso de ser titular de otra frecuencia, la revisión de su expediente, verificando el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley, en el título de concesión y demás disposiciones legales aplicables.
- En el caso de los permisos y los medios de Estado se establece la posibilidad de obtención de ingresos para su operación a partir de criterios claros en cuanto a la forma de inversión y la cuota publicitaria del 7% y publicación de informes de la asignación de sus recursos.
- En lo relativo a la propaganda electoral, la radio y televisión sólo podrán transmitir la que sea contratada por los órganos electorales, con el fin de garantizar que no participarán de la disputa política favoreciendo con tiempos o tarifas a partidos políticos o candidatos específicos.
- También se determina que las cadenas nacionales deberán transmitir programación nacional en un porcentaje no menor al 50% del tiempo total de la programación diaria y 20% de la programación nacional deberá ser contratada a productores independientes, definiendo para ello que la producción independiente es aquella realizada por productores sin vinculación permanente con la empresa contratante.
- También se pretende regular la operación de los medios de Estado mediante un régimen jurídico especial que actualmente no tienen y que se exija la

participación social en sus Órganos de Gobierno. También se propone dotarlos de presupuesto propio y posibilidad de ingresos alternos sin fines de lucro, que les permita fortalecer su autonomía y descentralización de decisiones.

- Se establece el Derecho de Réplica gratuito, en el mismo programa en que se difundió la información que se rectifica, y si la rectificación no se divulga en los plazos señalados se podrá acudir ante el Órgano Regulador para el dictamen de procedencia.

Estos, entre otros puntos fundamentales, se encuentran en la propuesta de dictamen que se tenía lista en el Senado y que aún está en espera de ser votada. La propuesta con 203 artículos fue entregada para la consideración de las Comisiones de Dictamen y nuevamente sería sometida a su revisión y ajustes, después de haber sido ampliamente consultada y difundida.

Para marzo la dilación en las Comisiones Unidas era evidente, los senadores interesados en acelerar el proceso llevaron, el 18 de marzo, ante el pleno de la Cámara de Senadores, la solicitud de una excitativa a las Comisiones para que sin dilación se presentara el dictamen, y así el presidente de la Cámara de Senadores, Diego Fernández de Cevallos, no tuvo de otra más que convocar a los presidentes de las Comisiones Unidas, expresando que el retraso : “no lo permite el Reglamento, no lo permite la Ley y no lo permite la dignidad del Senado”; a partir de ello se dio como plazo para la entrega el 7 de abril de 2005; en el Pleno, Javier Corral pone en evidencia la existencia de intereses para impedir la reforma a la ley de medios, “pero este Senado y este Congreso puede, categóricamente afirmar que los poderes fácticos no pueden actuar ni contra la democracia, ni contra la ley y este Senado, puede tomar a su cargo no solamente democratizar el modelo, sino afirmar que el poder y la soberanía reside en el Estado y no en los poderes fácticos”.

La excitativa provocó un fuerte debate y Manuel Bartlett Díaz acusó a los presidentes de las Comisiones: “ya tienen el dictamen listo, pero lo tienen escondido en sus gavetas”, por lo que exigió que lo entreguen a todos los senadores. “Pareciera que lo que quieren es sacar misteriosamente un proyecto para votarlo inmediatamente”. Insistió en que “el documento sea expuesto a la vista de todos, pues por encima de los intereses de las televisoras está el de todos los mexicanos”.

Parecía anticiparse lo que sucedería en diciembre de 2005 con la aparición en la Cámara de Diputados de la propuesta de Reforma de la “Ley Televisa”. Siguieron las señales de lo que venía cuando el 6 de abril, habiendo convocado a la reunión del día 7, para el Dictamen de Comisiones Unidas, por un acuerdo de último momento entre el presidente del Senado, Diego Fernández de Cevallos y los senadores Héctor Osuna y Emilio Gamboa, se cancela la reunión convocada para la votación. Se supo que en una votación recogida entre los escaños de los senadores integrantes de las Comisiones Unidas, muy probablemente el Dictamen se aprobaría y por ello la cúpula del Senado decide poner fin a los plazos fijados por el propio presidente del Senado en una de las más solemnes excitativas que ha hecho el presidente de la Mesa Directiva del Senado, instado a entregar un dictamen que pudiera conocer y votar el pleno el 7 de abril.

Esa cancelación tenía, entre otras, una explicación, y ahí estaba claramente el antecedente de la “Ley Televisa”, pues casualmente el 8 de abril de 2005, el senador Héctor Osuna, presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República y el senador Emilio Gamboa, presentaron a la consideración de sus respectivos grupos parlamentarios, sendas propuestas para dictamen de una nueva Ley Federal de Radio y Televisión, totalmente distinto al predictamen que había entregado la Subcomisión después de casi dos años de trabajo y que estaba listo para su votación. Frente a esto, los senadores Raymundo Cárdenas Hernández (PRD), Felipe de Jesús Vicencio Álvarez (PAN) y Manuel Bartlett Díaz (PRI) emitieron un comunicado público mediante el cual se pudo conocer el contenido de esa contrapropuesta, y en la que podemos encontrar grandes coincidencias con la que finalmente presentarían en la Cámara de Diputados, ya que en el Senado había encontrado una rápida reacción de rechazo. En este comunicado los senadores señalaban:

[...] queremos advertir a la opinión pública nacional que de prevalecer las propuestas mencionadas en sus términos estaríamos ante un retroceso que beneficiaría a unos cuantos, que reforzaría la discrecionalidad política en la administración del espectro radioeléctrico, que alentaría el modelo concentrador de los medios privados y la marginación de los medios públicos, que impediría restituir a esta actividad su valor como servicio público y que profundizaría una relación oscura entre el poder y los concesionarios. Hacemos un llamado a nuestros compañeros legisladores para que hagamos prevalecer el interés superior de la Nación sobre los intereses estrictamente particulares de unos cuantos.

La vinculación con la “Ley Televisa” es aún más clara si revisamos, por ejemplo, la propuesta de la subasta como criterio determinante para obtener una concesión de radio o televisión, o la determinación de 20 años como periodo de duración de las concesiones. Además, la propuesta de Héctor Osuna elimina la obligación para las cadenas nacionales de televisión de que el 20% de su programación nacional sea de producción independiente, además propone que si los concesionarios introducen innovaciones tecnológicas –tales como la digitalización– que liberen parte del espectro radioeléctrico que antes ocupaba su señal, esa recuperación favorecerá a los mismos concesionarios y no se pone a disposición del Estado para que la autoridad resuelva su mejor aprovechamiento a favor de los intereses de la Nación.

Finalmente, en este nuevo escenario, conociendo los antecedentes, es importante señalar que la pertinencia de una ley radica en que su objeto tenga vigencia y refiera a una realidad concreta y actualizada y, por supuesto, que su cumplimiento sea efectivo y viable. Por ello, el Estado debe velar por que su normatividad garantice el Estado de Derecho y el nuevo vigor de la sociedad mexicana debe ser el contrapeso necesario para ello.

Los capítulos que continúan expondrán con claridad el eslabón existente entre este último llamado protagonizado por el Senado durante los años 2003 al 2005 y la clara pista de una inminente regulación que incorpore las aspiraciones plurales de los más, que no debe enfrentar nuevamente los intereses de los menos. Este recorrido debe permitirnos aprender las lecciones que la historia nos deja y reconocer en ella la maduración del debate que enfrentado a lo que vivimos con la “Ley Televisa” se nos presenta como lo que debe ser el último capítulo. Con la *tercera llamada*, generalmente empieza la obra, por ello deposito las esperanzas de una nueva historia con mejores finales, donde la fuerza de la soberbia pierda frente a la fuerza de los argumentos, frente a los cuales el interés mercantil y abusivo ya no puede encontrar terreno fértil.

CAPÍTULO II
¿Qué fue la “Ley Televisa”?

Aspectos jurídicos relevantes de la “Ley Televisa”: las bases de su inconstitucionalidad

Agustín Ramírez

Introducción

El 11 de abril de 2006 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto que reforma las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, con lo cual culmina un controvertido proceso legislativo, caracterizado por el desinterés de los legisladores por apegarse a los principios constitucionales, y por la celeridad con la que éstos actuaron; notoria en el caso de los diputados ya que en el Senado hubo un loable esfuerzo de resistencia que comprometió sólo a un grupo minoritario.

Desde la perspectiva jurídica, es importante abordar los aspectos relevantes, a saber: *a)* las materias que se regulan, pues si bien comparten características específicas por utilizar en ambos casos el espectro radioeléctrico, suponen dos campos regulatorios que deben mantenerse diferenciados por su finalidad; *b)* la necesidad de mantener un régimen que evite fenómenos de concentración; *c)* la naturaleza del órgano regulador y su integración, en congruencia con las facultades propias de cada uno de los poderes de la Unión; *d)* la importancia de diferenciar, en términos de sus finalidades, las figuras típicas de la concesión y del permiso, a efecto de satisfacer la función social a que se encuentran afectos los medios de comunicación; y *e)* la acción de inconstitucionalidad planteada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Estos son algunos de los temas que se analizarán en el presente ensayo.

Radiodifusión y telecomunicaciones

Los servicios de radio y televisión, como el de las telecomunicaciones, constituyen dos campos regulatorios diferentes, tanto por la naturaleza de los servicios que se prestan, como por el fin que cada uno persigue. Mientras que en las telecomunicaciones el uso del espectro para cumplir su cometido constituye una actividad de naturaleza eminentemente mercantil, el servicio de radiodifusión cumple una importante función social, en virtud del interés público que busca satisfacer; verificable, en parte, por la gratuidad de las transmisiones dirigidas a la población en general.

El régimen de concesiones, además de considerar al servicio que se presta como una actividad comercial, no deja de tener una relevante carga que tiende a la satisfacción de necesidades sociales, tal como lo expresa el artículo 5 de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV).¹ Por su parte, los servicios de radiodifusión permisionados buscan la satisfacción de necesidades en materia social, cultural, de fortalecimiento de los valores y la idiosincrasia nacional, así como del desarrollo de una cultura democrática, que de ninguna manera se encuentra vinculado con criterios de lucro, propios del mercado que atienden las estaciones concesionadas.

Por ello conviene revisar las reformas a los artículos 2 y 28 primer párrafo, fracción II de la LFRTV, así como la adición de dos fracciones al artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), pues su redacción no abona a su comprensión conceptual; al contrario, confunde.

Conforme al artículo 2, la LFRTV tendrá por objeto “regular el servicio de radiodifusión”, que se define en el mismo dispositivo legal como “las señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o

¹ Señala el artículo 5 de la LFRTV que “la radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán: I. Afirmer el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares; II. Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud; III. Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana y, IV. Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.

explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello”. En tanto, para la LFT, el “servicio de radiodifusión” se define, según el artículo 3 fracción XV, como el “servicio de telecomunicaciones definido por el artículo 2 de la Ley Federal de Radio y Televisión”. Como puede notarse, aunque hay una remisión a la ley especial (LFRTV), su intencionalidad consistente en reafirmar que los servicios de radio y televisión se subordinan a las telecomunicaciones, es más, que constituyen una especie de dicho género. Lo anterior es notorio al revisar la definición contenida en la fracción XVI de la LFT, conforme a la cual, el servicio de radio y televisión es “el servicio de audio o de video y audio asociado que se presta a través de *redes públicas de telecomunicaciones*, así como el *servicio de radiodifusión*”.

En principio parecería una reforma intrascendente, pues incluso llegó a decirse, en las discusiones públicas que se llevaron a cabo en el Senado de la República, que se trataba de una remisión necesaria, a efecto de fortalecer la aplicación de la LFRTV como ley especial regulatoria de la radio y la televisión. Sin embargo, la verdadera intencionalidad de esta declaratoria se devela al convertirse en premisa de la reforma que también se hizo al artículo 28 de la LFRTV, cuyo primer párrafo permite a los actuales concesionarios “prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas”, bastando que el concesionario presentara solicitud a la autoridad competente.

Por ello era necesario que la radiodifusión se constituyera legalmente como un servicio de telecomunicaciones, a efecto de que los concesionarios —no así los servicios de radio y televisión permisionados— pudieran ampliar su capacidad de hacer negocio sin necesidad de participar en un proceso legal para que se les adjudicara la prestación de un servicio de esta naturaleza, tal como era obligatorio antes de la reforma. Adicionalmente, la reforma abre la posibilidad de ampliar la capacidad de los concesionarios para prestar otros servicios sin que necesariamente deban pagar por ello al Estado, pues de conformidad con lo que señala el párrafo segundo del mismo dispositivo legal “la Secretaría *podrá* requerir el pago de una contraprestación, cuyo monto se definirá tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se prestarán los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión,

la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hayan realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares, en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones”.

Al utilizar *podrá*, y no una afirmación categórica de naturaleza obligatoria, la Ley establece un esquema totalmente discrecional en la aplicación de la Ley, pues dependerá de la voluntad política que impere al momento en que el concesionario haga la solicitud, de tal suerte que esta discrecionalidad a cargo de la autoridad puede derivar en arbitrariedad, capaz de motivar conductas poco transparentes propicias para que crezca la corrupción.

Por otra parte, la reforma pone en duda la supremacía de la LFRTV como ley especial en materia de radiodifusión, pues la fracción II del artículo 28 señala que “el servicio de radiodifusión se regirá por las disposiciones de la presente ley, en lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones”, es decir, se establece un régimen legal en el cual las telecomunicaciones se transforman en el género y la radiodifusión en la especie.

A lo anterior contribuye la introducción del artículo 7-A en la LFRTV, que establece las reglas de la supletoriedad y precisa en su fracción I que a falta de regulación específica, deberá aplicarse, en primer lugar, la LFT. Como se sabe, la supletoriedad aplica en aquellos supuestos normativos en los cuales no existe disposición expresa en la ley especial. Resulta notoria la falta de congruencia entre los dispositivos legales citados, que debieran ser consistentes con los criterios prevalecientes en nuestra doctrina jurídica, pues tal contradicción es atentatoria de un principio general del derecho que establece habrá de prevalecer la ley especial sobre cualquier otro cuerpo normativo, por lo cual resulta inadmisibles que siendo la LFRTV la ley especial, pretenda privilegiarse la aplicación de la LFT al sistema de radiodifusión.

La ley favorece la concentración

El párrafo tercero del artículo 28 de la LFRTV señala que “en el mismo acto administrativo por el que la Secretaría autorice los servicios de telecomunicaciones, otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar

redes públicas de telecomunicaciones”. Lo anterior no sólo supone que la autorización suple el proceso de licitación, sino que, además, la permisión para prestar servicios adicionales de telecomunicaciones resulta suficiente como acto administrativo para sustituir el título originario de la concesión en materia de radiodifusión, pues la parte final del dispositivo legal en cita señala que “estos títulos sustituirán la concesión a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley”. El artículo 21 de la LFRTV enlista los contenidos mínimos de las concesiones y permisos en materia de radio y televisión.

Lo anterior fomenta fenómenos de concentración,² pues el hecho de permitir a un concesionario explotar nuevos servicios sin mediar licitación, limita la participación de otros interesados, lo cual, además, resulta ilegal, pues ningún acto administrativo firme, como en el presente caso sucede con una concesión de radio y televisión, puede generar en favor de su titular un derecho adicional que debe ser materia de un acto administrativo diferente, para prestar un servicio relacionado pero finalmente distinto, pues el uso o aprovechamiento de bienes del dominio directo de la nación, de acuerdo con el artículo 27 constitucional solo puede otorgarse a “particulares o [a] sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas[...] mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”.

Por otra parte, lo dispuesto en el artículo 16 favorece sobremanera los fenómenos de concentración, pues si bien disminuye a 20 años el plazo de las concesiones –en la versión anterior de la ley este plazo era de 30 años– beneficia en forma por demás arbitraria a los actuales concesionarios al señalar que una concesión “podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros”. De qué sirve reconocer en la ley la posibilidad de que ante el inminente vencimiento del plazo de una concesión existan otros interesados en que se les adjudique la explotación de determinada frecuencia, si la propia ley les cierra el paso al establecer un derecho de preferencia para el beneficiario original.

² Se ha dicho que la nueva Ley es contraria a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución, porque ésta prohíbe los monopolios y se aduce el carácter monopólico de los grandes consorcios de radiodifusión. Es necesario aclarar que el concepto de monopolio se aborda en el artículo 28 de la Carta Fundamental en sus primeros párrafos y no se refiere a la explotación de un bien de la nación, lo cual se encuentra regulado en el párrafo décimo, que establece la necesidad de que las leyes eviten fenómenos de concentración.

No existe posibilidad alguna para que una concesión que vence se adjudique a alguien diferente al actual concesionario, pues no se establecen requisitos adicionales para evaluar la factibilidad de la prórroga, como pudieran ser los relacionados con el cumplimiento de la función social a que se encuentra sujeta la explotación de un bien de esta naturaleza. Basta con ser el concesionario original y solicitar la prórroga para que ésta le sea obsequiada por la autoridad.

De esta manera, ¿cómo puede asegurarse la diversificación de los prestadores del servicio de radiodifusión? Mientras no exista un esquema legal que evalúe el comportamiento del titular de una concesión respecto del cumplimiento de las obligaciones que el Estado le impone al autorizarle el uso de un bien de la nación, la prórroga puede ser *ad infinitum*, ya que la ley tampoco señala hasta por cuántas veces podrá realizarse la prórroga, lo cual atenta contra lo dispuesto por la Constitución General de la República en cuyo artículo 28 párrafo décimo se indica que “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público”.

La Constitución establece los principios a que debe sujetarse la autorización estatal para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, como en el caso concreto del espacio aéreo por el cual transitan las ondas electromagnéticas que hacen posible el servicio público de radiodifusión. El citado dispositivo constitucional enumera las modalidades y condiciones, que en el caso que nos ocupa, debiera establecer la LFRTV: *a*) asegurar la eficacia de la prestación del servicio de radiodifusión, *b*) asegurar la utilización social del espectro radioeléctrico, y *c*) evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Lo dispuesto por el artículo 16 de la LFRTV, en la parte comentada, de ninguna manera asegura un esquema que evite fenómenos de concentración, pues reitero, sería indispensable introducir criterios que permitieran evaluar de manera objetiva, por lo menos, el cumplimiento de la función social referida en el artículo 5 de la Ley, previo a que se autorizara la prórroga. Mientras estos criterios no existen, imperará la discrecionalidad y por supuesto la arbitrariedad en contra del interés público.

Si a lo anterior se adiciona el hecho de que, conforme a la última parte del multicitado artículo 16, “el refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta Ley”, resulta contundente el beneficio para los actuales concesionarios, pues fortalece su posición por sobre los posibles competidores, ya que por una parte se establece un régimen legal que les da preferencia sobre terceros y se excluye la posibilidad de un proceso licitatorio, salvo, como se indica en la Ley, que renuncien a la concesión, hipótesis totalmente remota y nunca vista en nuestro medio, pues resultaría absurdo que los actuales concesionarios, dado el aprovechamiento que significa lucrar con un bien de la nación, decidieran simple y llanamente renunciar a la concesión para que ésta se licitara.

Órgano regulador

Desde su creación, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), ha sido mero instrumento de la dependencia coordinadora del sector, pues nunca se le otorgaron facultades suficientes para determinar la política de telecomunicaciones del país. Esta situación parecería cambiar con la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones que le otorga autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, es decir, autonomía plena; sin embargo, aunque la ley delimita con claridad las atribuciones de la Comisión respecto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en los hechos siempre habrá necesidad de buscar acuerdos con la dependencia para realizar sus tareas con eficiencia, pues la SCT mantiene su naturaleza de dependencia coordinadora del sector y es la responsable, en la persona de su titular, de suscribir los títulos de concesión, pues en esos términos lo establece el artículo 27 de la Constitución General de la República.

No deja de ser importante la reforma que adiciona un artículo (9-A) a la LFT, por medio del cual se le otorgan atribuciones a la Cofetel en los diversos ámbitos de su competencia, entre los cuales puede leerse en la fracción XVI que “de manera exclusiva” la Cofetel adquiere “las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables”. Lo anterior implica, formalmente, que la SCT deja de tener competencia en

materia de radio y televisión; sin embargo, un claro ejemplo de que la ley no la desvincula del tema puede advertirse en la reforma al artículo 9 de la LFRTV, que en su parte final señala: “la resolución sobre el rescate de frecuencias queda reservada al secretario de Comunicaciones y Transportes”. Lo anterior quiere decir que sólo el titular del ramo –no uno de sus subordinados y por supuesto tampoco la Cofetel– podrá declarar la revocación de una concesión, pues no puede entenderse de otra manera los términos en que habrá de rescatarse una frecuencia.

Otro ejemplo de que la SCT mantendrá una función importante en materia de telecomunicaciones es la hipótesis contenida en la fracción XV del artículo 9-A anteriormente citado, que atribuye a la Cofetel capacidad para “proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables”, es decir, que siempre habrá la posibilidad de que el titular del ramo no esté de acuerdo con la propuesta de sanción que haga la Cofetel, por más autonomía técnica que le haya otorgado la ley, pues quien suscribirá la resolución por medio de la cual se imponga una sanción a determinado concesionario será el secretario de Comunicaciones y Transportes, quien por ese solo hecho adquiere el carácter de autoridad, tanto para los efectos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo como para el juicio de amparo.

Esta relación de subordinación prevalece aun cuando en términos del artículo 9-A de la LFT, la Cofetel es “el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones”. La razón por la cual resulta imposible la autonomía plena es simple; aunque se le hayan otorgado prácticamente todos los atributos para transformarla en un ente independiente de la SCT, para perfeccionar esta desvinculación hubiera sido necesario reformar la Constitución General de la República, para agregar a la Cofetel al listado de organismos constitucionales autónomos como lo son, entre otros, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Los redactores de la iniciativa de reformas a la LFT pensaron que para asegurar su congruencia con lo dispuesto por el artículo 27 de la Carta Magna,

que en su párrafo sexto ordena que “el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio directo, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”, sería suficiente precisar en un cuerpo normativo de este nivel, la naturaleza desconcentrada de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

En tal sentido, puede asegurarse que en principio no parece insuficiente haberlo hecho de esta manera, pues en efecto, la desconcentración administrativa permite que formalmente se traspasen atribuciones a un órgano que comparte la personalidad jurídica de la dependencia, en términos del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuyo texto señala que “para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Sin embargo, al supeditar su actuación a la subordinación jerárquica que deriva de ser un ente desconcentrado, siempre existirá la posibilidad de que el titular del ramo decida atraer determinado asunto a su esfera de competencia, pues incluso el Pleno de Comisionados, que es el órgano de gobierno de la Cofetel conforme a lo dispuesto por el artículo 9-B de la LFT, es un órgano colegiado que se encuentra jerárquicamente subordinado al secretario de Comunicaciones y Transportes, por más que se diga que su nombramiento es resultado de una designación presidencial. Este hecho sólo implica que el titular de la SCT se encuentra impedido para ejercer una de las facultades que conforme a la doctrina tienen los titulares de dependencias respecto de los órganos de administración de sus desconcentrados, es decir, no puede removerlos del puesto, ya que tampoco los designó, pero cuenta con amplias facultades para decidir sobre las resoluciones que tome el propio Pleno de Comisionados, al grado, incluso, de oponerse a sus resoluciones.

Por ello, es necesario insistir sobre la necesidad de fortalecer a la Cofetel a nivel de una reforma constitucional, pues de otra forma siempre se mantendrá dependiente de la SCT. En su momento, la Comisión Federal de Competencia durante el proceso de discusión –en el Senado de la República– de la Minuta

autorizada por la Cámara de Diputados, se pronunció en el sentido de que resultaba “necesario incluir en la iniciativa reformas que resuelvan uno de los principales problemas del sector: la fragmentación de los procesos entre la Cofetel y la SCT, la cual ha retrasado la aplicación de las decisiones regulatorias y el desarrollo de la competencia en el sector. A pesar de contar con autonomía de gasto y para dictar sus resoluciones, la Cofetel sólo tendría facultades para participar en ciertas etapas de los procesos regulatorios, pero la facultad para controlar y decidir sobre estos asuntos continuaría siendo de la SCT”. En otro apartado de la Recomendación puede leerse el interés de la Comisión Federal de Competencia de “dotar a la Cofetel de la autonomía indispensable y de las facultades plenas para decidir sobre: la administración, asignación y supervisión en el uso del espectro radioeléctrico y órbitas geoestacionarias; las concesiones, autorizaciones y permisos; formular y proponer a la SCT anteproyectos regulatorios; sancionar las violaciones a LFT; e interpretar las disposiciones legales para efectos administrativos en el ámbito de sus facultades”.

Otro de los aspectos de mayor controversia en relación con el fortalecimiento del órgano regulador se refiere a su integración. El hecho de que en el caso de la designación de los Comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI),³ se avalara plenamente por el conjunto de las fracciones parlamentarias del Senado de la República que aprobaron la propuesta del presidente de la República, la figura de colaboración entre poderes, no significa desconocer que se trata de una situación no prevista en la Constitución General de la República, como tampoco se puede asegurar que siempre podrá aplicarse esta fórmula en la designación de servidores públicos integrantes de la Administración Pública Federal, sin importar su inconstitucionalidad.

En el caso de la Cofetel, se formula una propuesta similar a la que se aplicó en la designación de los comisionados del IFAI, que permite al Ejecutivo Federal realizar los nombramientos y someterlos a conocimiento del Senado de la República, para que éste, o la Comisión Permanente, según el momento en que se haga la propuesta, evalúe el perfil de las personas designadas.

³ Habrá que recordar que en el caso del IFAI los poderes Ejecutivo y Legislativo mantenían un propósito común: favorecer un esquema legal que permitiera la transparencia gubernamental.

En términos del artículo 9-C de la LFT, los Comisionados “serán *designados* por el Titular del Ejecutivo Federal y deberán cumplir los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; II. Ser mayor de 35 y menor de 75 años y, III. Haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector de las telecomunicaciones”. Como puede notarse, la ley señala, de manera expresa, que los Comisionados serán “designados” y no “propuestos”, lo cual resulta congruente con el esquema de colaboración de poderes, pues en estricto sentido la facultad de nombramiento recae en el presidente de la República y no en el ámbito del Poder Legislativo.

Para hacer consistente este esquema, la Ley también precisa, en el último párrafo del citado artículo 9-C, que “la Cámara de Senadores *podrá objetar dichos nombramientos* o la renovación respectiva por mayoría”, de tal suerte que al llegar la propuesta a la Cámara de Senadores no se entrega una lista de posibles comisionados, sino que de manera específica se entregan las designaciones, es decir, los nombramientos realizados por el presidente de la República, de tal manera que ante la objeción que en su caso llegara a ejercer el Senado, deben preverse los efectos jurídicos del acto realizado por el titular del Ejecutivo Federal, es decir, sería indispensable que el propio presidente de la República, mediante un acto jurídico de similar magnitud, dejara sin efectos los citados nombramientos, pues de otra suerte se vulneran garantías constitucionales que pueden defenderse, como ocurrió en el caso concreto mediante el juicio de amparo.

Ahora bien, en su caso, la ley debería establecer la forma en que el Senado de la República debe proceder para el efecto de objetar los nombramientos hechos por el presidente de la República, pues de otra manera la inexistencia de parámetros de evaluación favorece la discrecionalidad por parte de los senadores que tengan el encargo de ejercer esta facultad.

Por otra parte, en la ley se observa una insuficiencia importante, relacionada con el ejercicio profesional de quienes lleguen al cargo de comisionados, pues no se introduce la posibilidad de vetar a quienes hayan mantenido una situación de empleados de los concesionarios, ya sean de telecomunicaciones como de radiodifusión, con lo cual se corre el riesgo de que el conflicto de intereses no sea una limitante para que determinada persona ocupe el cargo de Comisionado de la Cofetel. En tal sentido, sería necesario que en una futura reforma se introdujera

un criterio para evitar que los comisionados respondan a intereses particulares tales como el que éstos no hayan ocupado, al menos durante el año inmediato anterior, puesto gerencial o directivo en las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión, sean accionistas o tengan participación directa o indirecta en las empresas del sector regulado.

Régimen de concesiones y permisos

Es preciso señalar que en términos del artículo 27 constitucional, el otorgamiento de concesiones deberá realizarse conforme a “las reglas y condiciones que establezcan las leyes”, aunque no basta simplemente con introducir ciertos criterios legales para asegurar que se cumple con lo anterior, pues el décimo párrafo del artículo 28 de la Carta Magna establece que en caso de que se concesione un servicio del dominio directo, “las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes”.

En principio, el artículo 17 establece como procedimiento para otorgar la concesión, la “licitación pública”, sin embargo, en términos del artículo 17-G, para definir su otorgamiento, la Cofetel deberá tomar en cuenta “la congruencia entre el programa a que se refiere el artículo 17-A (programa de concesionamiento de frecuencias,) y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública”.

En esos términos, no se establecen criterios que permitan valorar la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, a que se refiere el artículo 28 constitucional, pues para tomar la decisión, la Cofetel privilegiará los fines que haya aducido el interesado y el monto que haya ofrecido en la subasta pública, lo que implica que a mayor capacidad económica, mayores posibilidades de ser beneficiado.

Para sostener que en efecto se cumplen las disposiciones constitucionales, hubiera sido indispensable que la LFRTV estableciera, de manera preponderante, que en la evaluación de las propuestas que presenten los interesados para explotar una frecuencia de radio o televisión, la Cofetel pondría especial atención en lo que corresponde al cumplimiento de la función social a que hacen referencia

los artículos 4 y 5 de la ley, pues de otra manera sólo se estaría privilegiando a grupos con poder económico suficiente para “comprar” un bien del dominio directo de la nación que, como lo postula nuestra Constitución Política, debe servir a la nación mexicana.

Al contrario del régimen concesionado, el caso de los permisos se encuentra regulado de forma deficiente. Las reformas y adiciones a los artículos que se refieren al otorgamiento de permisos, particularmente lo dispuesto por los artículos 20 y 21-A, resultan violatorios de los derechos de los particulares. Es incongruente, por ejemplo, que el artículo 20 disponga que para evaluar el otorgamiento de un permiso, “de considerarlo necesario”, la Secretaría “podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a la solicitud”. ¿Cuál es el motivo de pedir información fuera de la exigencia legal?, pues en términos del citado artículo 20 de la LFRTV, el peticionario deberá presentar “la información a que se refieren las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de esta Ley, así como un programa de desarrollo y servicio de la estación”.

Estos requisitos, presentes en el artículo 17-E, son los siguientes: I. Datos generales del solicitante y acreditamiento [de] su nacionalidad mexicana; III. Proyecto de producción y programación; IV. Constituir garantía para asegurar la continuación de los trámites hasta que la concesión sea otorgada o negada y, V. Solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia.

Por ello resulta atentatorio del principio de igualdad que establece la Constitución General de la República, por su carácter discriminatorio, que la autoridad cuestione discrecionalmente al peticionario más allá de los requisitos que le impone la ley y que, además, en términos de la fracción II del artículo 20 de la LFRTV la autoridad se encuentre facultada para recabar información “de otras autoridades o instancias para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate”. ¿Qué información le puede interesar a la SCT, de quien solicita un permiso de radiodifusión, distinta a la que señala la propia LFRTV, para acreditar su idoneidad? No hay una respuesta apropiada para tal cuestionamiento, pues cualquier hipótesis raya en la ilegalidad, ya que imaginar a qué autoridades o instancias como lo dice la ley, deberá pedirse información y de qué tipo, dependerá de la “creatividad” del servidor público a cargo de desahogar el trámite, lo cual

no sólo permite la intromisión en la vida privada del solicitante del permiso sino que, de nueva cuenta, la ley induce a comportamientos arbitrarios por la discrecionalidad de las conductas permitidas a la autoridad.

La acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad es de reciente aplicación en nuestro sistema jurídico. Surge de una iniciativa de reforma constitucional promovida por el presidente Ernesto Zedillo, cuyo texto definitivo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994; en vigor a partir del 20 de junio de 1995, una vez que fue promulgada la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

En términos de la fracción II del citado dispositivo constitucional, la SCJN conocerá “de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general” con nuestra Carta Fundamental. Como puede observarse, no se trata de una confrontación entre poderes, de tal suerte que, como lo señala Cossío Díaz,⁴ “a diferencia de las controversias, en las acciones no se exige la existencia de un agravio o la demostración de una afectación para conferirle legitimación a la parte promovente”. En consecuencia y conforme a lo prescrito por el inciso *b* del texto constitucional, fue una proporción de los senadores de la República —se requiere del 33% y la demanda la suscribieron 47 legisladores, es decir, el 36.7%—, quienes ejercieron la acción legal, no obstante que entre los firmantes se encuentren algunos que votaron a favor de las reformas, pues la propia Corte ha sostenido la validez de este criterio,⁵ al asegurar que

[...] el precepto constitucional [...] únicamente establece como requisito para su procedencia, que sea ejercida por el equivalente al 33% de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate, por lo que

⁴ Véase José Ramón Cossío D., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada y concordada, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, tomo IV, p. 139.

⁵ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, marzo de 2001, Tesis P./J.20/2001, Novena Época, p. 448.

basta que se reúna ese porcentaje para que se pueda promover dicha acción, sin importar que quienes lo hagan, hayan votado o no, en contra de la norma expedida por el órgano legislativo al que pertenecen o, inclusive, que hubieran votado en favor de su aprobación, pues no debe pasar inadvertido que el referido medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional.

Sobre el tema, cabe resaltar el sentido de los informes que presentaron las cámaras del Congreso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues sostiene la validez de la norma general impugnada. Lo anterior no sólo es comprensible sino congruente con la aprobación de la iniciativa, primero en la Cámara de Diputados y con posterioridad, aunque con algunas resistencias –precisamente de quienes formularon la acción de inconstitucionalidad–, en el Senado de la República. Lo que llama la atención es la respuesta del Ejecutivo Federal, suscrita el 29 de mayo de 2006 por el secretario de Gobernación, sosteniendo la constitucionalidad de las reformas, pues el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se había manifestado por escrito, casi dos meses antes, en un dictamen enviado al Consejero Jurídico de la Presidencia de la República, con argumentos jurídicos que ponían en duda la constitucionalidad de algunas de las disposiciones materia de la reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión.⁶

La resolución que emita la SCJN será significativa. Se le han presentado una serie de argumentos –algunos han sido comentados en el presente texto– para que se declare la inconstitucionalidad de la ley en su conjunto. La decisión que tome nuestro máximo tribunal será inatacable, de ahí que unos y otros, los que están a favor de la inconstitucionalidad y quienes consideran que con ello se atacan sus derechos, habrán de ser conscientes de la necesidad de respetar la resolución que ponga fin a este diferendo; por el bien de la nación, esperemos que así sea.

⁶ Cabe recordar que el secretario de Comunicaciones y Transportes es el responsable de administrar el espectro radioeléctrico, fundamental para las telecomunicaciones y la radiodifusión, de tal suerte que su postura no podía pasar inadvertida para el secretario de Gobernación al exponer el punto de vista del poder Ejecutivo Federal sobre la acción de inconstitucionalidad que estaba conociendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPÍTULO III

El proceso legislativo de la aprobación de las reformas

Los diputados ante la “Ley Televisa”

Raúl Trejo Delarbre

Ni como diputado ni, antes, como dirigente local del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Miguel Lucero Palma había tenido presencia política relevante. Durante los dos años y medio que llevaba como diputado federal nunca había presentado una iniciativa por sí solo. Cuando subió a la tribuna era para referirse a temas circunstanciales y sólo en muy escasas ocasiones. Su formación profesional era en psicología social y si había tenido alguna relación con los medios de comunicación era porque años atrás estuvo a cargo de un programa de televisión en Ciudad Juárez, luego fue vocero de la fracción parlamentaria del PRI en San Lázaro.

Nada de eso lo hacía especialista en asuntos de telecomunicaciones ni de radiodifusión. Por eso cuando el 22 de noviembre de 2005 presentó, a título personal, una iniciativa para reformar algunos artículos de las leyes federales de esos ramos –radiodifusión y telecomunicaciones– casi nadie pensó, dentro y fuera de esa Cámara, que pudiera ser una propuesta relevante.

De cuando en cuando hay legisladores inspirados, interesados o indignados, que presentan propuestas de reforma para mejorar o matizar el desempeño de los medios de comunicación. No fueron pocos los que –si es que advirtieron que se le mencionó entre las iniciativas presentadas aquel martes 22 de noviembre–, creyeron que se trataba de otro más de aquellos pliegos de buenas intenciones que, a falta de respaldos legislativos suficientes, quedaría confinado en los expedientes de las propuestas sin dictaminar en las comisiones de la Cámara de Diputados.

Una semana más tarde, sin embargo, la iniciativa de Miguel Lucero había sido recibida, aparentemente discutida, enmendada en algunos aspectos y, lo más sorprendente, dictaminada en términos favorables en dos de las comisiones

de esa Cámara. Ni en la *Gaceta Parlamentaria* ni en la página electrónica de la Cámara de Diputados existen actas de la o las sesiones en las que esa deliberación habría tenido lugar. Sí hay, en cambio, actas de una docena de reuniones de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la que el diputado Lucero Palma era secretario. Ahí se puede constatar la extrema parquedad o, para decirlo sin tanta elegancia, la extraordinaria incapacidad de ese legislador para discutir, opinar y proponer acerca de los temas sobre los cuales más tarde sobresaldría con una iniciativa compleja y hartamente cuestionable.

Un diputado receloso de la politización

Las intervenciones del diputado Lucero en la Comisión de la cual era secretario se pueden contar con los dedos de una mano. El 14 de octubre de 2003, cuando es instalada la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, anuncia que los diputados del PRI “comprometen su esfuerzo, capacidad, entrega y tiempo, para lograr que esta LIX Legislatura y esta Comisión, pasen a la historia o sean juzgadas por los mexicanos como la Legislatura y la Comisión que pudo lograr consensos y el marco que espera la sociedad, para darle a nuestro país un orden justo y de acuerdo a la realidad en materia de medios de comunicación”.¹

En aquella ocasión, el entonces reciente diputado no explicó qué entendía por una legislación realista y justa. Las reformas que impulsó fueron contrapuestas a cualquier idea de justicia en la radiodifusión y de realistas, solamente tuvieron el interés de las grandes empresas mediáticas.

En lo que no se equivocaba el diputado Lucero Palma era en el carácter histórico que habrían de tener las propuestas que lo harían célebre dos años más tarde. Si pasaron a la historia no fue por acertadas, sino por regresivas; e indudablemente, han sido juzgadas pero de manera desfavorable por los ciudadanos interesados en esos temas.

¹ “Acta de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, correspondiente a su primera reunión plenaria para la instalación formal de la Comisión, celebrada el catorce de octubre de dos mil tres”. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1358, jueves 23 de octubre de 2003.

Al diputado Lucero Palma se le volvió a escuchar en esa Comisión en noviembre de 2003 cuando, en una discusión acerca del porvenir de la industria cinematográfica, “solicita no politizar las discusiones, pues dos personas que exhortaron a ello, han usado ejemplos concretos: la sugerencia de revisar las pensiones de los ex presidentes para obtener recursos adicionales, y la referencia a un ex presidente como promotor de cierto tipo de películas”.²

Aquel recelo a la politización de los debates –seguramente–, el diputado Lucero lo postergó, o lo subestimó cuando presentó la que –por los intereses que amparaba y según se supo después también por su autoría–, sería certeramente denominada como “Ley Televisa”. Pero en aquellos meses últimos de su primer año como diputado las inquietudes de Lucero Palma eran otras. En diciembre de 2003, siempre en la Comisión mencionada, “propone que se realicen visitas a algunas entidades, como Chihuahua, en donde existe un corredor que va desde la Sierra Tarahumara hasta la frontera, y en el que se han instalado diversos *sets* de grabación de películas”.³

De ese orden eran las preocupaciones del diputado Lucero, según quedaron registradas en las actas de cuya elaboración él mismo era responsable. De acuerdo con esos documentos, Lucero Palma fue de los más parcos entre los aproximadamente 25 diputados que asistían a las sesiones de la Comisión.⁴ En seis sesiones no se menciona una sola intervención suya a pesar de que a esas reuniones solían acudir funcionarios públicos que estaban a cargo de distintas áreas de comunicación del gobierno federal y, eventualmente, representantes de organismos como la Asociación Mundial de Radiodifusoras Comunitarias

² “Acta de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, correspondiente a su reunión ordinaria de trabajo, celebrada el trece de noviembre de dos mil tres”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1412, martes 13 de enero de 2004.

³ “Acta de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, correspondiente a su reunión ordinaria de trabajo, celebrada el dieciséis de diciembre de dos mil tres”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1471, martes 6 de abril de 2004.

⁴ Actas de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, correspondientes a las sesiones realizadas el 30 de octubre de 2003, así como el 28 de enero, el 25 de marzo, el 2 de septiembre, el 26 de octubre y el 7 de diciembre de 2004, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núms. 1412 (martes 13 de enero de 2004), 1471 (martes 6 de abril de 2004), 1555 (miércoles 4 de agosto de 2004), 1691 (lunes 14 de febrero de 2005, aquí aparecen dos actas) y 1710 (lunes 14 de marzo de 2005).

y el sindicato de la agencia Notimex. Muchos diputados aprovechaban tales presencias para aclarar dudas sobre el funcionamiento de esas instituciones e incluso para lucirse delante de sus colegas. El diputado Miguel Lucero, en cambio, era notoriamente taciturno. El 29 de julio de 2004 sí pidió la palabra, para manifestar su preocupación cuando el director de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación informó que debido a negligencias en la entrega de materiales ya producidos, la Cámara de Diputados había dejado de utilizar espacios que le correspondían dentro de los tiempos oficiales en los medios electrónicos.⁵

En mayo de aquel año la Comisión había organizado un seminario acerca de la industria del cine. Ahí, Lucero defendió un par de iniciativas sobre ese asunto que presentaría junto con varios diputados. Se trata, decía, de “salvar al cine nacional”.⁶

En octubre de 2005 el diputado Miguel Lucero Palma forma parte de una Comisión designada por la Cámara para investigar agresiones a periodistas. Para entonces había alcanzado alguna notoriedad porque era vocero de la diputación de su partido, aunque se puede asegurar que no hay una sola declaración suya que trascienda la coyuntura política. La mayor parte de sus expresiones ante la prensa fueron para impugnar decisiones del presidente de la República o para defender tanto al coordinador de su fracción, Emilio Chuayffet, como al presidente nacional del PRI, Roberto Madrazo.

“No se vale” que cualquiera hable de los diputados

Así que eran muy escasas las oportunidades para conocer qué proponía el diputado Lucero Palma acerca de los medios de comunicación. Una de ellas se dio el 25 de marzo de 2005 cuando, de acuerdo con la transcripción

⁵ “Acta de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, correspondiente a su reunión ordinaria de trabajo, celebrada el veintinueve de julio de dos mil cuatro”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1555, miércoles 4 de agosto de 2004.

⁶ “Acta de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, sobre el seminario La industria cinematográfica, que tuvo verificativo del jueves 27 al sábado 29 de mayo de 2004”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1555, miércoles 4 de agosto de 2004.

estenográfica, participó fugazmente en una reunión sobre derecho comparado en radio y televisión convocada por la Comisión de Comunicación Social de la Cámara de Diputados con apoyo de la Fundación Konrad Adenauer. En esa ocasión expresó una inquietud que, según dijo, “he estado manejando en cuanto foro me invitan, a cuanta reunión puedo ir”. Se trataba de la manera como las apreciaciones subjetivas de los informadores afectan a los contenidos que se difunden por los medios. Explicó entonces:

La Cámara de Diputados tiene una enorme preocupación, en tanto que creo que ustedes deben de estar informados sobre esto, la figura del diputado es, en orden ascendente, de abajo para arriba, la segunda más desprestigiada en la opinión pública nacional, de acuerdo al Centro de Investigaciones de Opinión Pública, después del policía somos los más mal vistos por la comunidad. Indudablemente que nosotros seremos los principales culpables de esta circunstancia, sin duda alguna, pero también me preocupa que, y siendo hombre de los medios, yo me he dedicado toda mi vida a esto, que en un momento dado quien reciba una información tenga que recibirla digerida a través de la forma de pensar, de sentir o a través de las frustraciones personales de quien emite un juicio.

Es verdaderamente criminal que en un momento dado un reportero, un comentarista o un conductor de televisión hable de lo que sucedió en la Cámara de Diputados y al final diga, yo no sé usted pero yo no les creo nada. O gente con muy poca capacidad que tiene acceso a un micrófono y a millones de hogares de México, hogares, casas, hable de nosotros con tal ligereza como diciendo, bola de flojos, bola de irresponsables, no se entienden, etcétera. No sé qué apartados deberíamos de poner sobre contenidos, por hablar también de la personalidad, de la profesionalización del que tiene la obligación de transmitir justamente lo que está sucediendo, exclusiva y justamente lo que está sucediendo.

Y les voy a platicar algo, para que no me vean mal, soy diputado pero soy otras cosas, yo tengo como profesión la psicología y hoy en la mañana sucedió algo criminal en un reportaje, en una cadena de televisión a nivel nacional, que quizá por el oído clínico me llamó la atención. Muchos de ustedes quizá vieron hoy las noticias y una reportera estaba, se enlazan con una reportera para plasmar el hecho que acababan de descubrir a un niño abandonado en una calle aquí en México con una carta de su madre diciendo, no lo puedo mantener, quien lo encuentre le suplico que se haga cargo de este niño. La reportera dice, cuando termina su reportaje y fíjate, hasta bonito está el niño. En ese momento como psicólogo yo

pensé, la cantidad de millones de niños que estaban viendo la televisión. En este país los niños pobres pueden ser abandonados en la calle, en este país hay niños bonitos y niños feos, porque ya hasta les dijo a través de un mensaje subliminal o quizá hasta directo, ya no es tan subliminal. En una cadena de televisión que en ese momento, me imagino estaba entrando fácilmente a unos 10 o 15 millones de hogares en México, porque a las siete y media en punto de la mañana, que fue cuando sucedió, son las seis y media en el norte del país, todo mundo se está levantando para ir a la escuela o al trabajo y los está viendo a ellos.

Me preocupó enormemente porque [...] esa reportera no tendrá un castigo, un castigo que quizá hasta como padre de familia, permítanme ser exagerado, podría llevarla hasta la cárcel si mi hijo me pregunta, oye papá, ¿estoy feo o estoy bonito?, ¿por qué?, estoy viendo en la televisión que hasta bonito estaba el niño abandonado, como diciendo, los feos no tienen derechos en este país.

Mi pregunta es, eso quién lo va a regular [...] No se debe ya en este país, prohibir la libertad de expresión, ¿y el libertinaje? El libertinaje del que tanto han abusado tantos falsos profesionales de los medios de comunicación y que tienen de alguna manera confundidos a millones de mexicanos, ¿en qué artículo podemos incluirlo? [...] Estamos a merced del comunicador, del locutor, del conductor en turno, y es más grave todavía cuando la opinión pública nacional regula sus conductas, su manera de pensar y a veces hasta de ser, por lo que la estrella de televisión o el cine o el conductor dice sobre la vida nacional. Si ya lo dijo fulanito de tal en la noche o en la mañana, es la verdad absoluta. Vaya, hasta, bueno, mejor no digo nombres, hasta señores que salen dando espectáculos hablan de la vida nacional, hasta el señor, ¿cómo se llama [...] hasta, bueno, mejor no digo nombres, hasta señores que salen dando espectáculos hablan de la vida nacional. Hasta el señor ¿cómo se llama el que sale con Paty Chapoy? Hasta ese señor puede hablar de los diputados. No se vale, no se dónde se vaya a regular esta circunstancia.⁷

Esas eran las preocupaciones de Lucero Palma acerca de los medios de comunicación. Le inquietaba, y era muy explicable, que así fuese el desprestigio

⁷ “Versión estenográfica del foro Derecho comparado en radio y televisión, organizado por el Comité de Comunicación Social de la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, celebrado el día de hoy en el Salón de Protocolo del Edificio A, del Palacio Legislativo de San Lázaro”, México, 25 de febrero de 2005.

público de los diputados. Pero en esa amalgama de disgusto, aprensión y desconfianza, enderezaba sus cuestionamientos contra la frivolidad o la improvisación de algunos comunicadores sin recordar que, antes que nada, son los propios legisladores quienes propician las abundantes críticas que reciben en los medios de comunicación.

Hemos reproducido en extenso aquella intervención por la claridad con que dibuja sus improvisadas opiniones el entonces diputado acerca de los medios. Compartibles o no, aquellos juicios no eran los de un conocedor de la comunicación sino —si acaso—, los de un ciudadano preocupado por la parcialidad frecuente en los medios. Pero se trataba de un legislador y no de cualquier ciudadano. Por eso era inquietante que considerase “criminal” la conducta de los periodistas que además de informar aderezan las noticias con sus opiniones personales. Y no dejaba de suscitar cierto rubor la manera como se ufanaba de su “oído clínico” para identificar la que él consideraba imposición subliminal en un tratamiento ciertamente repleto de deficiencias éticas y hasta de mal gusto, pero nada más que eso, en un noticiero de televisión.

Por lo demás, el conocimiento que el diputado Lucero tenía de la televisión y su alcance era tan rudimentario que se permitió afirmar que un programa matutino —en uno de los horarios de menos audiencia en la televisión—, era visto en 10 o 15 millones de hogares cuando en México en ese año había alrededor de 23 millones de hogares familiares. Ningún programa alcanza tal audiencia y menos a esa hora.

Lo que queremos subrayar es la improvisación que distinguía al conocimiento del diputado Lucero acerca de los medios de comunicación. Después de estudiar psicología en la Universidad de Texas, en El Paso, dirigió la Facultad de Trabajo Social en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y, de acuerdo con su currículum oficial, fundó el Programa de Atención a la Farmacodependencia de la Procuraduría General de la República. Ocupó responsabilidades menores dentro del PRI en Chihuahua hasta que en 1994 fue diputado federal por primera ocasión y, tres años después, director del periódico *La República*, órgano oficial de ese partido. Fue director “entre otros”, indica sin mencionarlos, del programa de televisión “A primera hora” en Telemundo de Ciudad Juárez.

“Personajes comunicándose a través de las pantallas”

Esa era la experiencia de Miguel Lucero Palma cuando, a fines de 2005, repentinamente se sobrepuso a las apreciaciones superficiales e impresionistas que tenía sobre los medios de comunicación y se responsabilizó de una iniciativa técnica y jurídicamente compleja. No detallaremos en este ensayo los rasgos de esas reformas porque otros colegas, en este libro, se ocupan de ellas.

Ese fue el diputado que, el 22 de noviembre de 2005, entregó a la mesa directiva de la Cámara la iniciativa para reformar diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión. Lejos de acotar privilegios y exageraciones de los medios como los que tanto le habían preocupado, la propuesta de ese legislador reivindicaba los intereses de las corporaciones comunicacionales a tal grado que les permitiría usufructuar, sin tener que pagar por ello, las frecuencias de radiodifusión de las que ya disponían para difundir, además, servicios digitales de telecomunicaciones –telefonía e Internet, entre otros. Esa era la consecuencia esencial de aquellas reformas que fueron presentadas como si de ellas dependiera el aprovechamiento en México de la digitalización de las telecomunicaciones.

El articulado propuesto en esa iniciativa estaba cuidadosamente redactado para favorecer el interés de las televisoras sin que resultara demasiado evidente. Pero la exposición de motivos había sido presentada en términos más elementales e, incluso, con cierta carga de ignorancia e ingenuidad. Ahí se decía, por ejemplo:

Lo que para muchos representaba hace unas décadas, parte de la ciencia ficción o el entretenimiento, actualmente comienza a ser una realidad, que no sabemos hasta dónde nos pueda llevar. En efecto, nos estamos refiriendo a las telecomunicaciones. Durante años, el ver en películas o series, aparatos inalámbricos, personajes comunicándose a través de las pantallas, la transmisión de información o datos bajo sofisticados mecanismos, eran cosas que nos sorprendían, pero dada la evolución tecnológica que se está suscitando en el mundo, hoy es parte –hasta– de nuestra vida cotidiana.⁸

⁸ “Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, a cargo del diputado Miguel Lucero Palma, del Grupo Parlamentario del PRI”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1888-II, martes 22 de noviembre de 2005.

Sin despojarse de esa visión elemental, que miraba el desarrollo tecnológico de los medios a través del tamiz de la ficción cinematográfica, el diputado Lucero Palma ofrecía la siguiente definición de convergencia tecnológica:

Uno de los temas en boga en el ámbito del derecho de las telecomunicaciones, es la denominada convergencia tecnológica. Por un principio metodológico, debemos de partir de la definición de este vocablo. Por una parte, tenemos qué es convergencia, a lo que podemos contestar, que es un concepto de cómo, en un futuro, toda la información será digital, todas las redes se fundirán en una sola (voz, datos y video) y todos los dispositivos de usuario se reducirán a diferentes tipos de computadoras; y por tecnológica, al conjunto de máquinas y procedimientos que permiten la transformación de una ciencia o área de estudio en beneficio de las necesidades humanas.

La convergencia tecnológica tiene varias acepciones. Hay quienes encuentran en ella la amalgama de dispositivos tecnológicos que hasta ahora habíamos utilizado por separado —la computadora fusionada con la televisión, o la cámara fotográfica incorporada al teléfono celular, por ejemplo. Una apreciación más amplia entiende a la convergencia tecnológica como la imbricación del procesamiento digital de datos con la posibilidad de propagarlos a través de la expansión de las telecomunicaciones. Como quiera que sea, seguramente el diputado Lucero Palma no aspiraba a ofrecer definiciones puntuales en aquella exposición de motivos porque partía de una forzada y, diríase, casi resignada modestia:

Los legisladores tenemos la responsabilidad de prepararnos para conocer de la o las materias que pretenden legislar, para poder ofrecer a la sociedad un marco jurídico apropiado. En el caso de la radio y la televisión, no basta con encender los aparatos receptores y sentarse a contemplar o escuchar lo que transmiten.

Pero hay evidencias de que, más que trabajar él mismo su iniciativa, el diputado Miguel Lucero Palma contempló cómo era fabricada por otros, por lo menos en algunos segmentos de la exposición de motivos y, sin duda, en los artículos propuestos para adicionar las mencionadas leyes federales.

Ignorancia, errores y plagios en la iniciativa de Lucero Palma

Meses más tarde se sabría que en la elaboración de aquella iniciativa intervinieron, de manera muy importante, varios despachos de asesores jurídicos contratados por la empresa Televisa. El diputado Lucero Palma fue solamente el instrumento de ese consorcio para que la iniciativa ingresara en el circuito legislativo. Quizá la participación de ese diputado no fue ni siquiera decisión de Televisa, sino de la dirección del Partido Revolucionario Institucional. No debemos olvidar que Lucero se había desempeñado como vocero de la fracción priísta y, por lo demás, era conocida su afinidad con Roberto Madrazo, el dirigente nacional de ese partido.

Así que quizá resulte injusto adjudicarle a Lucero Palma algunas de las incorrecciones y abusos que contenía el documento que presentó el 22 de noviembre de 2005. Además de los defectos de fondo, el meticoloso investigador Gabriel Sosa Plata identificó de inmediato algunos errores y plagios en ese documento. El afán de reivindicar a Televisa como puntal de la radiodifusión mexicana condujo a los autores de la iniciativa a sostener que Raúl Azcárraga, tío abuelo de Emilio Azcárraga, había sido pionero de la radio en México al crear la emisora CYL en mayo de 1923. “Por supuesto no fue así, señaló Sosa Plata: está ampliamente documentado que la radio mexicana nació dos años antes, en 1921, gracias a la iniciativa de los doctores Adolfo Enrique y Pedro Gómez Fernández, en la ciudad de México, el 27 de septiembre, y al ingeniero Constantino de Tárnava, en Monterrey, el 9 de octubre de ese año”.⁹

Ese investigador encontró, además, que en la exposición de motivos había párrafos plagiados letra por letra y sin que se indicara la fuente de donde se tomaron. Por ejemplo, cuando mencionaba algunos de los elementos de la convergencia digital, la iniciativa decía:

Los elementos clave en la implantación real de dicha convergencia tecnológica, pasan por la digitalización de los distintos medios de datos, voz y video, como transformación necesaria a fin de homogeneizar su transmisión, debido a las elevadas prestaciones que exige en las redes de acceso que conectan a los usuarios

⁹ Gabriel Sosa Plata, “Televisa y su ley”, *El Universal*, 6 de diciembre de 2005.

finales. Estas prestaciones se miden principalmente en términos de velocidad de transmisión en cada uno de los sentidos de la comunicación, de los servicios que soporta, de la calidad y disponibilidad del servicio, y de su cobertura.

Ese párrafo era idéntico, con excepción de una preposición y una coma, al que escribió la investigadora asturiana Beatriz Martínez Cándano en un artículo difundido en una página de internet especializada en asuntos sociales del nuevo entorno digital.¹⁰ El plagio a ese texto de la profesora y consultora Martínez Cándano era clarísimo. “Hasta en eso imperó la deshonestidad”, comentó Sosa Plata.

En comisiones, discusión sin registro y aplausos sin razones

El mismo 22 de noviembre, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa de Lucero Palma a las comisiones de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía. Ese es el trámite habitual y no resulta infrecuente que las propuestas así recibidas demoren meses, o incluso años, para ser dictaminadas en las comisiones camarales. No fue ese el destino de la “Ley Televisa”. Con una agilidad de la que no se ha beneficiado ninguna de las muchas otras propuestas que durante varios años han sido presentadas para reformar el régimen jurídico de los medios de comunicación, la del diputado Lucero Palma recibió un tratamiento inusitado.

Una semana después, el 29 de noviembre, “el pleno de estas comisiones valoró y discutió el proyecto de dictamen” según informaría el propio dictamen. Algunos aspectos de la iniciativa de Lucero Palma fueron modificados y la Exposición de Motivos sufrió correcciones de forma y fondo. Sin embargo, en la documentación disponible no hay indicios de la discusión que pudieron haber tenido las mencionadas comisiones al examinar dicha propuesta.

En la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados no aparece información de reunión alguna, conjuntamente o por separado, de esas dos comisiones

¹⁰ Beatriz Martínez Cándano, “El potencial de la convergencia tecnológica en el desarrollo de la sociedad de la información”, *Observatorio de la Cibersociedad*, 25 de junio de 2004 [http://www.cibersociedad.net/recursos/art_div.php?id=35].

después de la presentación de la iniciativa de Lucero Palma. La última reunión de la Comisión de Comunicaciones de la que se tiene noticia formal tuvo lugar el miércoles 13 de abril de 2005 y el acta correspondiente se publicó medio año más tarde.¹¹ La última reunión formal de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía fue el martes 7 de diciembre de 2004 y de ella hay constancia tres meses más tarde en la *Gaceta Parlamentaria*.¹²

Si las comisiones se reunieron para analizar las propuestas de reformas a las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, no lo hicieron con la formalidad con que sostuvieron muchas otras sesiones en el transcurso de la LIX Legislatura.

Aun así, en el dictamen que presentarían al pleno de esa Cámara los diputados de las mencionadas comisiones sostuvieron que una vez que esa iniciativa les fue turnada, “a efecto de contar con elementos que permitieran emitir el presente dictamen, las Comisiones de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía realizaron diversos análisis jurídicos relativos al tema”. Nadie supo cuáles fueron, qué elementos contenían, qué precisiones hacían, ni quiénes habrían ofrecido tales “análisis jurídicos”.

En todo caso, a la iniciativa de Lucero Palma se le hicieron algunos ajustes. En las propuestas de reformas a la Ley de Telecomunicaciones, se precisaron las atribuciones que tendría la nueva Comisión Federal de Telecomunicaciones pues el documento original solamente aludía a ellas sin definir las.

En las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, se incorporaron determinaciones pequeñas pero quizá significativas. Cuando, en la reforma al artículo 9 de ese ordenamiento, se enumeraban las facultades que tendría la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por conducto de la Cofetel, se añadió la siguiente frase: “promoviendo la más amplia cobertura geográfica y de acceso a sectores sociales de menores ingresos”. Es decir, en algún momento del proceso de revisión de esa iniciativa hubo un prurito para reivindicar el interés de los mexicanos más alejados de los servicios de radiodifusión. Sin embargo dicha preocupación no tenía congruencia alguna con el resto de la propuesta, que incrementaba privilegios de las corporaciones mediáticas sin reparar en los intereses de quienes consumen sus mensajes.

¹¹ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1886, 18 de noviembre de 2005.

¹² *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1710, 14 de marzo de 2005.

En las reglas para la adquisición de la propaganda electoral, establecidas en la reforma al artículo 79-A de la misma Ley Federal de Radio y Televisión, la propuesta de Lucero Palma decía que el Instituto Federal Electoral (IFE) sería “la instancia encargada de contratar la publicidad electoral de los partidos políticos”. De esa manera se evitaría que hubiera acuerdos discrecionales entre partidos y medios de comunicación y la autoridad electoral contaría con información directa para ejercer sus facultades de fiscalización en tales asuntos. La enmienda que se le hizo a esa propuesta de artículo 79-A modificó tal atribución para establecer que el IFE, solamente, “será la instancia encargada de pagar la publicidad electoral de los partidos políticos con cargo a sus prerrogativas”.

Fuera de esos detalles, la propuesta de Lucero Palma fue admitida por las comisiones que aparentemente la dictaminaron y que la respaldaron con cinco argumentos.

La iniciativa, según las comisiones, permitiría que la Cofetel asumiera “las atribuciones y facultades que actualmente se encuentran conferidas” a la SCT. Sin embargo no se aclaraba que la Secretaría seguiría teniendo la última palabra en el otorgamiento de concesiones y que en la adjudicación de permisos —que son las licencias para radiodifusoras y televisoras no comerciales— y que la Cofetel no tendría injerencia alguna.

El dictamen añadía: “Se establece un sistema por virtud del cual el otorgamiento de concesiones sólo será posible mediante licitación a través de subasta pública”. Pero como en esa subasta el criterio fundamental para asignar concesiones sería la oferta financiera que presentasen los interesados en acceder a nuevas frecuencias, se supeditaba a la radiodifusión a criterios exclusivamente mercantiles.

El tercer motivo que los diputados de ambas comisiones proponían entre sus consideraciones era la obligación para que en el Registro Federal de Telecomunicaciones se inscribieran “los datos relativos a los concesionarios y permisionarios de servicios de radiodifusión, es decir, de radio y televisión de señal abierta”. Sin duda alguna la posibilidad de que la sociedad conozca esos datos, que con frecuencia han sido ocultados por las autoridades de Comunicaciones y Transportes, resulta importante. Pero no había nada nuevo en esa disposición. El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, expedido en octubre de 2002 y que fue muy discutible por otros motivos, establecía esas mismas

obligaciones para nutrir de información al Registro de Radio y Televisión que debía estar a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El dictamen se jactaba del aparente impulso que las nuevas disposiciones darían a la producción de carácter independiente. Los radiodifusores podrían aumentar los tiempos de comercialización siempre y cuando al menos 20% de su programación estuviese integrada por contenidos de carácter independiente. Esa medida era discutible porque, con la coartada del incentivo a la diversidad en la producción, se autorizaba a difundir más publicidad comercial. Además esas reformas no precisaban qué debía entenderse por “productores independientes”. Tal ambigüedad podría ser aprovechada por las corporaciones mediáticas para contratar con alguna de sus empresas subsidiarias presentándola como productora independiente.

El dictamen, finalmente, secundaba a la “Ley Televisa” porque, “en materia electoral, se establece que el Instituto Federal Electoral será el encargado de contratar la publicidad electoral”.¹³ Al parecer una fue la mano que redactó esas consideraciones y otra, la que enmendó la propuesta inicial de Lucero Palma para, como señalamos antes, cancelar esa atribución del IFE y dejar a la autoridad electoral como simple cajero al servicio de los acuerdos que establecieran partidos y medios de comunicación.

El dictamen que avalaba la que pronto sería denominada como “Ley Televisa” estaba suscrito por los siguientes diputados de la Comisión de Comunicaciones: “Alfredo Villegas Arreola (rúbrica), presidente; Jesús Aguilar Bueno (rúbrica), secretario; Federico Döring Casar (rúbrica), secretario; Sergio Augusto Magaña Martínez (rúbrica), secretario; Jorge Legorreta Ondorica (rúbrica), secretario; Jesús Porfirio González Schmal (rúbrica), secretario; Rogelio Humberto Rueda Sánchez (rúbrica), secretario; José Julián Sacramento Garza (rúbrica), secretario; Pedro Ávila Nevárez (rúbrica), Juan Bustillos Montalvo, Julio César Córdova Martínez (rúbrica), Florentino Domínguez Ordóñez, Javier Alejandro Galván Guerrero (rúbrica), Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza, Jesús Humberto Martínez de la Cruz, Alejandro Ismael Murat Hinojosa, Erick Agustín Silva Santos (rúbrica), José Rangel Espinosa (rúbrica), Gonzalo Rodríguez Anaya,

¹³ Texto del dictamen de las comisiones unidas de Comunicaciones y Radio, Televisión y Cinematografía, en Cámara de Diputados, LIX Legislatura, *Diario de los debates*, año III, sesión núm. 30, jueves 1 de diciembre de 2005.

Sheyla Fabiola Aragón Cortés (rúbrica), Rómulo Cárdenas Vélez, Javier Castelo Parada (rúbrica), Manuel Gómez Morín Martínez del Río (rúbrica), Manuel González Reyes, Francisco Isaías Lemus Muñoz Ledo, Rubén Alfredo Torres Zavala, Tomás Cruz Martínez (rúbrica), José Luis Medina Lizalde, Beatriz Mojica Morga, Inelvo Moreno Álvarez (rúbrica)”.¹⁴

La enumeración de los diputados que suscribieron el dictamen, tal y como fue presentado en el *Diario de los debates*, resulta interesante no sólo para identificar a quienes tuvieron que haber discutido esa iniciativa sino, además, para saber quienes no pudieron o no quisieron suscribirlo. En los documentos de las comisiones legislativas es frecuente que no aparezcan las firmas de todos y cada uno de sus integrantes, porque es difícil que todos los diputados acudan siempre a las sesiones de las comisiones de las cuales forman parte. Pero en otras ocasiones la ausencia de la rúbrica expresa desacuerdos con el documento o el dictamen en cuestión. En este caso, de 30 diputados de la Comisión de Comunicaciones solamente 18 suscribieron el diagnóstico sobre las multicitadas reformas.

En la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, sucedió algo similar. Los legisladores que, formando parte de esa Comisión, tuvieron que haberse enterado de tales deliberaciones y cuyos nombres aparecieron al calce del dictamen fueron los siguientes: Javier Orozco Gómez (rúbrica), presidente; Lorenzo Miguel Lucero Palma (rúbrica), Marcela Guerra Castillo (rúbrica), Manuel Gómez Morín Martínez del Río (rúbrica), Dolores del Carmen Gutiérrez Zurita (rúbrica), secretarios; Filemón Primitivo Arcos Suárez Peredo (rúbrica), Francisco Javier Bravo Carvajal (rúbrica), Carlos Flores Rico (rúbrica), Carlos Jiménez Macías (rúbrica), Federico Madrazo Rojas (rúbrica), María Elena Orantes López, Esthela de Jesús Ponce Beltrán, Rogelio Humberto Rueda Sánchez (rúbrica), Paulo José Luis Tapia Palacios (rúbrica), José Mario Wong Pérez (rúbrica), Sheyla Fabiola Aragón Cortés (rúbrica), María del Carmen Escudero Fabre, Patricia Flores Fuentes (rúbrica), José Julio González Garza, José Julián Sacramento Garza, Norma Patricia Saucedo Moreno (rúbrica), Yolanda Guadalupe Valladares Valle, María Beatriz Zavala Peniche, Marcos Álvarez Pérez, Tomás Cruz Martínez (rúbrica), Luis Eduardo

¹⁴ *Idem*. En esta transcripción, igual que en la relación de diputados que votaron por la “Ley Televisa”, respetamos la ortografía de sus nombres tal y como apareció en el *Diario de los debates*.

Espinoza Pérez, José Luis Medina Lizalde, Francisco Mora Ciprés (rúbrica), Óscar González Yáñez.

De 29 integrantes de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, once no suscribieron el dictamen. Muchos quizá no firmaron debido a problemas logísticos. Pero no sería extraño encontrar entre varios de esos legisladores a los que desde el primer momento, aunque esa definición no la hicieron pública, recelaban de tales reformas legales.

Cero debate, cero explicación, cero votos en contra

Ese dictamen fue presentado al pleno de la Cámara de Diputados la mañana del jueves 1 de diciembre. Aquella sesión fue tan extensa que la transcripción de sus deliberaciones, junto con los documentos que recibió el pleno en San Lázaro y los reportes de votaciones, ocupan 344 páginas en el *Diario de los debates*. Catorce de ellas están destinadas a reproducir el dictamen que suscribieron las comisiones de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía.

En un primer momento la mesa directiva de la Cámara solamente tomó nota de la presentación del dictamen y se dispensó su lectura porque ya estaba publicado en la *Gaceta Parlamentaria*. Más tarde, de acuerdo con el procedimiento habitual, ese mismo dictamen fue presentado para su segunda lectura pero, entonces, se anunció que la Junta de Coordinación Política solicitaba que fuera puesto a votación de inmediato.

La secretaria en turno de la Cámara, la diputada María Sara Rocha Medina, leyó el siguiente comunicado:

Palacio Legislativo de San Lázaro a 1 de diciembre de 2005
Diputado Heliodoro Díaz Escárraga
Presidente de la Mesa Directiva
H. Cámara de Diputados
P r e s e n t e

Con fundamento en el artículo 5 del acuerdo de la Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos relativo al orden del día de la sesión, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación solicitamos a usted atentamente que el dictamen que a continuación

se señala y que fue publicado en el orden del día del 1 de diciembre se turne lo antes posible y se le dispense la segunda lectura.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Sin más por el momento agradezco de antemano las atenciones que se sirva dar al presente.

Atentamente

Diputado Pablo Gómez Álvarez, Presidente de la Junta de Coordinación Política y Coordinador del grupo parlamentario del PRD; diputado Emilio Chuayffet Chemor, coordinador del PRI; diputado Jorge González Morfín, coordinador del PAN; diputado Jorge Kawhagi Macari, coordinador del Verde Ecologista, y diputado Jesús Martínez Álvarez, coordinador de Convergencia.¹⁵

En otras palabras, los líderes de las fracciones partidarias representadas en la Cámara de Diputados estaban proponiendo que las reformas a las leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión fuesen realizadas con una aprobación súbita, sin mayor demora. Es pertinente resaltar esa unanimidad de los partidos. Más tarde, en algunos de ellos se conocieron voces de inconformidad por la aprobación de la que sería denominada como “Ley Televisa”. En todos los partidos los diputados tuvieron ocasión de conocer y, de haber querido, discutir aquellas reformas, incluso en el de la Revolución Democrática –cuyos senadores luego se expresarían contra la “Ley Televisa”– hubo claro acuerdo para respaldarlas. La solicitud para que fuesen aprobadas sin demora estaba encabezada, precisamente, por el coordinador de los diputados del Partido de la Revolución Democrática.

La asamblea aprobó esa propuesta y el presidente de la Cámara, el diputado Heliodoro Carlos Díaz Escárraga, ni siquiera preguntó si había legisladores que quisieran discutirla. Solamente informó que no tenía “oradores registrados para fundamentar el dictamen. En consecuencia, se considera suficientemente discutido en lo general”.

¹⁵ Cámara de Diputados, *Diario de los debates*, año III, primer periodo, 1 de diciembre de 2005, p. 177.

Los procedimientos parlamentarios no dejan de ser, en ocasiones, paradójicos. Es natural que existan reglas para agilizar el trabajo legislativo, de la misma manera que resulta explicable que no todos los documentos que se ponen a su consideración sean escuchados y discutidos detalladamente por los legisladores. Hay asuntos de trámite y de índole protocolaria que los diputados no tienen por qué deliberar minuciosamente. Y para el examen exhaustivo de las iniciativas de ley están las comisiones, que son el espacio propicio para un auténtico trabajo de reflexión, cotejo y enmienda legislativos.

Pero como hemos visto, no existe constancia de que las comisiones hayan trabajado al menos con la atención y el cuidado que ameritaba una iniciativa de tal importancia como aquellas reformas a las leyes de telecomunicaciones y radio y televisión. Desde años atrás todas las propuestas de modificaciones al régimen legal de los medios, incluyendo aquellos que son motivo de los ordenamientos para las telecomunicaciones, habían sido tan enconadamente discutidas que, a falta de acuerdos, quedaban congeladas en alguna de las comisiones camerales. De ahí que una primera sorpresa con la iniciativa del diputado Miguel Lucero Palma fue la vertiginosa atención que recibió en las mencionadas comisiones. Y luego, esa misma relevancia hacía pertinente que el dictamen fuese discutido e, incluso, explicado en el pleno de la Cámara de Diputados.

Pero nada de eso ocurrió. No hubo un solo diputado que pidiera el uso de la palabra para comentar, ni siquiera para hacer preguntas acerca de una iniciativa de reformas presentada de manera tan inopinada. Así que se abrió la votación con el sistema electrónico que permite identificar, de inmediato, cuál es la decisión de cada diputado respecto de los asuntos que se ponen a su consideración.

Cinco minutos más tarde, que es el plazo para que esté abierto el sistema de votaciones electrónico, la secretaria Patricia Garduño Morales anunció el resultado. El “proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y de la Ley Federal de Radio y Televisión” fue aprobado con 327 votos a favor y ninguno en contra. No hubo una sola abstención. La minuta así admitida sería enviada al Senado de la República.

Entre la lectura del mensaje de la mesa directiva, la consulta al pleno para omitir la segunda lectura del dictamen y la votación, la Cámara de Diputados ocupó aproximadamente siete minutos para desahogar la “Ley Televisa”. Así sería conocida aquella decisión en el Palacio Legislativo de San Lázaro: la reforma de los siete minutos.

Los que votaron y los que no estuvieron

Aquella mañana del 1 de diciembre de 2005, cuando se registró la votación para establecer el quórum había 268 diputados presentes. Eso significa que en el transcurso de la sesión llegaron por lo menos otros 59 legisladores. Los 327 que votaron constituían 65.4% de los 500 que conforman la Cámara de Diputados. La votación fue legal pues la reforma de leyes federales requiere solamente de mayoría simple. Pero no deja de ser significativo el hecho de que 173 diputados –casi 35% de esa Cámara– no votó por la “Ley Televisa”.

Es posible que la mayor parte de esos 173 diputados no haya votado por motivos distintos al contenido de esa ley. Muchos de ellos dejaron de asistir a la sesión porque estaban comisionados a alguna tarea legislativa y otros, simplemente no justificaron su ausencia. Ese día el registro de asistencias en San Lázaro informó que 101 diputados tenían permiso de la mesa directiva para no asistir a la sesión.

Los 327 diputados que aprobaron la “Ley Televisa” se distribuyeron, por partidos, de la siguiente manera.¹⁶ En la tabla se incluye el porcentaje de legisladores que votó por esas reformas, respecto del total de diputados de cada fracción.

Partido	Total de diputados	Diputados que votaron por la “Ley Televisa”	Porcentaje
PRI	222	161	72.5
PAN	148	95	64.0
PRD	97	51	53.0
PVEM	17	12	71.0
PT	6	2	33.0
Convergencia	5	4	80.0
Sin partido	4	2	50.0
Total	499	327	65.5

¹⁶ Estos y el resto de los datos acerca de la votación del 1 de diciembre se encuentran en los registros de asistencia y de votaciones en *Diario de los debates*, año III, primer periodo, 1 de diciembre de 2005, pp. 257-269.

Posiblemente esos porcentajes indiquen sólo el nivel de asistencia en San Lázaro al momento de la votación. Pero quizá sea significativo el hecho de que los legisladores más disciplinados al momento de aprobar la “Ley Televisa” hayan sido los del PRI y del PVEM y después los de Acción Nacional. Quizá fue porque ese día faltaron muchos de ellos, pero no deja de llamar la atención la reducida votación, apenas un poco mayor a la mitad de ese grupo parlamentario, que hubo por parte de los diputados del PRD. Los datos que ofrece el *Diario de los debates* indican solamente 499 integrantes de las fracciones parlamentarias y no 500 que es la composición completa de esa Cámara.

Después de esa jornada, cuando el significado de la “Ley Televisa” fue comprendido y se generó un amplio debate en torno a esas reformas, se discutieron mucho los motivos que pudieron haber tenido los diputados que las respaldaron. Hubo quienes consideraron que se trató de un descuido. Algunos otros reconocieron en esa decisión el resultado de una expresa alianza o de la búsqueda de avenimientos entre partidos y las empresas de radiodifusión.

Como quiera que fuese, los 327 diputados que votaron son responsables de la aprobación de la “Ley Televisa”. Ninguno de ellos se abstuvo. Tampoco acudieron a un recurso frecuente entre los legisladores, que no deja constancia clara de sus posiciones pero tampoco compromete su voto, que es la posibilidad de abandonar el salón de sesiones durante la votación de una iniciativa con la que no están de acuerdo.

Durante la votación de la “Ley Televisa”, hubo 20 diputados que en ese momento no estuvieron en el salón de sesiones pero que sí acudieron a la Cámara ese día. Se trata de seis diputados del PRI, siete del PAN, seis del PRD y uno sin partido. No podemos asegurar que se trate de legisladores que dejaron el salón de plenos para no avalar esas reformas pero no deja de ser interesante identificar de quiénes se trata. Si se coteja la lista de asistencias de ese día a la Cámara con la votación diputado por diputado, encontramos que aquellos que no estuvieron cuando fue votada la “Ley Televisa” pero que sí habían registrado su presencia en San Lázaro fueron los siguientes:

Diputados del PRI: Francisco Cuauhtémoc Frías Castro, Graciela Larios Rivas, Cruz López Aguilar, Francisco Luis Martínez Monárrez, Francisco Suárez y Dávila y Roberto Javier Vega Galina.

Diputados del PAN: Rubén Maximiliano Alexander Rábago, Margarita Chávez Murguía, José María de la Vega Larraga, Francisco Javier Lara Arano, Gustavo Enrique Madero Muñoz, Germán Martínez Cázares y José Sigona Torres.

Diputados del PRD: Diana R. Bernal Ladrón de Guevara, Luis Eduardo Espinosa Pérez, David Ferreyra Martínez, Guillermo Huizar Carranza, Javier Manzano Salazar y Víctor Suárez Carrera.

Diputado sin partido: Roberto Rafael Campa Cifrián.

En el Anexo a este ensayo se presenta la lista, organizada por partidos, de los 327 diputados que aprobaron la “Ley Televisa”.

Rectifican tardíamente 111 diputados: más reflexión, pedían

Varios de aquellos diputados se arrepintieron. Tres meses más tarde, cuando el rechazo a la “Ley Televisa” se había extendido en los segmentos más perceptivos de la sociedad mexicana y el Senado había conocido ya numerosas opiniones discrepantes respecto de esas reformas, 111 diputados federales suscribieron un documento en el que solicitaban que la minuta fuese discutida “sin apresuramientos”. En una carta que le enviaron a Enrique Jackson, presidente de la Cámara de Senadores, reconocían que la falta de análisis el día que ellos la aprobaron había contribuido a la polémica sobre esa iniciativa. “La buena fe de los integrantes de la sesión plenaria del 1 de diciembre es incuestionable, como incuestionable es la obligación de los representantes populares de escuchar a la sociedad, por lo que no vemos razón alguna para que nos demos el tiempo necesario para tomar la decisión que mejor sirva a la nación”.

Según la información aparecida en la prensa, esa carta fue suscrita por 51 diputados del PRD, 36 del PRI, 16 del PAN, cuatro del Partido del Trabajo, dos de Convergencia y dos diputados sin partido. Esos legisladores consideraron que entre los que no se encontraban presentes en la sesión aludida, hay algunos “ampliamente familiarizados con la temática que aborda la minuta y que no tuvieron posibilidades de contribuir a la reflexión ni a definir una postura al respecto, dada la velocidad con que transcurrió el proceso de presentación de la iniciativa, dictaminación en comisiones y aprobación en el pleno”.

Aquellos diputados soslayaron el dictamen que presentaron las comisiones en las cuales participan –o debieran haber participado– muchos de los legisladores más enterados de los asuntos relacionados con las telecomunicaciones y la radiodifusión. Decían que estaban “conscientes de la enorme complejidad y de la gran trascendencia de la temática involucrada, en donde las voces de los expertos, así como de los integrantes de la industria de la radio y la televisión, dan testimonio de la ausencia de consensos al respecto”.

Tardía pero significativa, la conmoción que suscitó ese asunto así como de la antipatía que había suscitado la “Ley Televisa”, esa carta fue promovida por el diputado perredista José Luis Medina Lizalde, que no estaba en el Palacio Legislativo el día que se votaron aquellas reformas. La información en la prensa no proporcionó la relación completa de los legisladores que suscribían aquella carta pero sí mencionó a los priistas Carlos Flores Rico, Mario Zepahua y Norma Sotelo. También estaban diputados del PRD como Emilio Zebadúa y Socorro Díaz y panistas como Julio González Garza, Beatriz Zavala Peniche y Patricia Durán Reveles. Se incluyeron también los nombres de Jesús González Schmal de Convergencia, Pedro Vázquez del PT y Tatiana Clouthier, diputada sin partido.¹⁷

* * *

Muchas más cosas se dijeron acerca del comportamiento de los diputados federales aquel 1 de diciembre de 2005. Muchas más habrán de decirse –y hacerse– como parte del proceso en donde al poder de las corporaciones mediáticas se enfrentan las preocupaciones de una sociedad cada vez menos resignada a la comunicación de masas que ha sido preponderante en México.

¹⁷ Jorge Herrera, “Exigen enriquecer ley de medios”, *El Universal*, miércoles 1 de marzo de 2006.

ANEXO

Diputados que aprobaron la “Ley Televisa”

Relación de diputados que el 1 de diciembre de 2005 aprobaron el dictamen para reformar diversas disposiciones de las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión.

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

- | | |
|--|--|
| 1. Aguilar Bueno, Jesús | 38. Concha Arellano, Elpidio Desiderio |
| 2. Aguilar Flores, Ubaldo | 39. Córdova Martínez, Julio César |
| 3. Aguilar Iñárritu, José Alberto | 40. Culebro Velasco, Mario Carlos |
| 4. Aguirre Maldonado, María de Jesús | 41. Del Valle Reyes, Guillermo |
| 5. Aguirre Rivero, Ángel Heladio | 42. Díaz Escarraga, Heliodoro Carlos |
| 6. Alarcón Hernández, José Porfirio | 43. Díaz Salazar, María Cristina |
| 7. Alcerreca Sánchez, Víctor Manuel | 44. Domínguez Arvizu, María Hilaria |
| 8. Alcocer García, Roger David | 45. Domínguez Ordóñez, Florentino |
| 9. Alemán Migliolo, Gonzalo | 46. Echeverría Pineda, Abel |
| 10. Anaya Rivera, Pablo | 47. Escalante Arceo, Enrique Ariel |
| 11. Aragón del Rivero, Lilia | 48. Fajardo Muñoz, María Concepción |
| 12. Arcos Suárez Peredo, Filemón Primitivo | 49. Félix Ochoa, Óscar |
| 13. Archiga Santamaría, José Guillermo | 50. Fernández García, Fernando |
| 14. Arias Martínez, Lázaro | 51. Fernández Saracho, Jaime |
| 15. Arroyo Vieyra, Francisco | 52. Figueroa Smutny, José Rubén |
| 16. Ávila Nevárez, Pedro | 53. Filizola Haces, Humberto Francisco |
| 17. Badillo Ramírez, Emilio | 54. Flores Hernández, José Luis |
| 18. Bailey Elizondo, Eduardo Alonso | 55. Fonz Sáenz, Carmen Guadalupe |
| 19. Barbosa Gutiérrez, Federico | 56. Galván Guerrero, Javier |
| 20. Bazán Flores, Omar | 57. García Ayala, Marco Antonio |
| 21. Bedolla López, Pablo | 58. García Corpus, Teófilo Manuel |
| 22. Bejos Nicolás, Alfredo | 59. García Cuevas, Fernando Alberto |
| 23. Bitar Haddad, Óscar | 60. García Mercado, José Luis |
| 24. Blackaller Ayala, Carlos | 61. Gastélum Bajo, Diva Hadamira |
| 25. Bravo Carbajal, Francisco Javier | 62. Godínez y Bravo, Rebeca |
| 26. Briones Briseño, José Luis | 63. Gómez Carmona, Blanca Estela |
| 27. Buendía Tirado, Ángel Augusto | 64. Gómez Sánchez, Alfredo |
| 28. Burgos Barrera, Álvaro | 65. González Huerta, Víctor Ernesto |
| 29. Burgos García, Enrique | 66. González Ruiz, Alfonso |
| 30. Campos Cordova, Lisandro | 67. Gordillo Reyes, Juan Antonio |
| 31. Carrillo Rubio, José Manuel | 68. Grajales Palacios, Francisco |
| 32. Castañeda Ortiz, Concepción Olivia | 69. Guerra Castillo, Marcela |
| 33. Celaya Luría, Lino | 70. Guizar Valladares, Gonzalo |
| 34. Cervantes Vega, Humberto | 71. Gutiérrez Corona, Leticia |
| 35. Chávez Dávalos, Sergio Armando | 72. Gutiérrez de la Garza, Héctor Humberto |
| 36. Chávez Montenegro, Benito | 73. Gutiérrez Romero, Marco Antonio |
| 37. Chuayffet Chemor, Emilio | 74. Guzmán Santos, José |

continúa

Partido Revolucionario Institucional (PRI) *(continuación)*

- | | |
|---|--|
| 75. Hernández Bustamante, Benjamín Fernando | 119. Rincón Chanona, Sonia |
| 76. Hernández Pérez, David | 120. Robles Aguilar, Arturo |
| 77. Ibáñez Montes, José Ángel | 121. Rocha Medina, María Sara |
| 78. Islas Hernández, Adrián Víctor Hugo | 122. Rodríguez Anaya, Gonzalo |
| 79. Izaguirre Francos, María del Carmen | 123. Rodríguez Cabrera, Óscar |
| 80. Jiménez Macías, Carlos Martín | 124. Rodríguez de Alba, María del Consuelo |
| 81. Jiménez Sánchez, Moisés | 125. Rodríguez Díaz, Hugo |
| 82. Leyson Castro, Armando | 126. Rodríguez Javier, Rogelio |
| 83. Lomelí Rosas, J. Jesús | 127. Rodríguez Ochoa, Alfonso |
| 84. López Medina, José | 128. Rojas Gutiérrez, Francisco José |
| 85. Lucero Palma, Lorenzo Miguel | 129. Rojas Saldaña, María Mercedes |
| 86. Madrazo Rojas, Federico | 130. Román Bojórquez, Jesús Tolentino |
| 87. Martínez de la Cruz, Jesús Humberto | 131. Romero Romero, Jorge |
| 88. Martínez López, Gema Isabel | 132. Roviroza Ramírez, Carlos Manuel |
| 89. Maya Pineda, María Isabel | 133. Ruiz Cerón, Gonzalo |
| 90. Medina Santos, Felipe | 134. Ruiz Massieu Salinas, Claudia |
| 91. Mejía González, Raúl José | 135. Sáenz López, Rosario |
| 92. Meza Cabrera, Fidel René | 136. Salazar Macías, Rómulo Isael |
| 93. Mier y Concha Campos, Eugenio | 137. Saldaña Villaseñor, Alejandro |
| 94. Montenegro Ibarra, Gerardo | 138. Sánchez López, Jacobo |
| 95. Morales Flores, Jesús | 139. Sánchez Vázquez, Salvador |
| 96. Moreno Cárdenas, Rafael Alejandro | 140. Sandoval Figueroa, Jorge Leonel |
| 97. Moreno Ovalles, Irma G. | 141. Sandoval Urbán, Evelia |
| 98. Moreno Ramos, Gustavo | 142. Scherman Leaño, María Esther de Jesús |
| 99. Muñoz Muñoz, José Alfonso | 143. Silva Santos, Erick Agustín |
| 100. Murat Hinojosa, Alejandro Ismael | 144. Soriano López, Isaías |
| 101. Murat Macías, José Antonio | 145. Sotelo Ochoa, Norma Elizabeth |
| 102. Muro Urista, Consuelo | 146. Tapia Palacios, Paulo José Luis |
| 103. Nava Altamirano, José Eduviges | 147. Tecolapa Tixteco, Marcelo |
| 104. Nava Díaz, Alfonso Juventino | 148. Trujillo Fuentes, Fermín |
| 105. Neyra Chávez, Armando | 149. Uscanga Escobar, Jorge |
| 106. Orantes López, María Elena | 150. Valenzuela García, Esteban |
| 107. Ortega Pacheco, Ivonne Aracelly | 151. Valenzuela Rodelo, Rosa Hilda |
| 108. Ortega Ramírez, Heriberto Enrique | 152. Vega Carlos, Bernardo |
| 109. Palafox Gutiérrez, Martha | 153. Vega Rayet, Juan Manuel |
| 110. Pavón Vinales, Pablo | 154. Vidaña Pérez, Martín Remigio |
| 111. Pedraza Martínez, Roberto | 155. Villacaña Jiménez, José Javier |
| 112. Peralta Galicia, Anibal | 156. Villagómez García, Adrián |
| 113. Posadas Lara, Sergio Arturo | 157. Villegas Arreola, Alfredo |
| 114. Quiroga Tamez, Mayela María de L. | 158. Wong Pérez, José Mario |
| 115. Ramírez Pineda, Luis Antonio | 159. Yábur Elías, Amalín |
| 116. Ramos Salinas, Óscar Martín | 160. Yu Hernández, Nora Elena |
| 117. Rangel Espinosa, José | 161. Zepahua Valencia, Mario |
| 118. Reyes Retana Ramos, Laura | |
-

Partido Acción Nacional (PAN)

- | | |
|---|--|
| 162. Alegre Bojórquez, Ricardo | 205. Guzmán de Paz, Rocío |
| 163. Álvarez Mata, Sergio | 206. Guzmán Pérez Peláez, Fernando Antonio |
| 164. Álvarez Ramos, J. Irene | 207. Herrera Tovar, Ernesto |
| 165. Arabian Couttolenc, Myriam de Lourdes | 208. Hinojosa Moreno, Jorge Luis |
| 166. Aragón Cortés, Sheyla Fabiola | 209. Jaspeado Villanueva, María del Rocío |
| 167. Ávila Camberos, Francisco Juan | 210. Landero Gutiérrez, José Francisco Javier |
| 168. Bárcenas González, José Juan | 211. Lara Saldaña, Gisela Juliana |
| 169. Barrera Zurita, Baruch Alberto | 212. Lastra Marín, Lucio Galileo |
| 170. Barrio Terrazas, Francisco Javier | 213. Llera Bello, Miguel Ángel |
| 171. Bermúdez Méndez, José Erandi | 214. Loera Carrillo, Bernardo |
| 172. Blanco Becerra, Irene Herminia | 215. Marquez Lozornio, Salvador |
| 173. Cabello Gil, José Antonio | 216. Méndez Gálvez, Alberto Urcino |
| 174. Calderón Centeno, Sebastián | 217. Molinar Horcasitas, Juan Francisco |
| 175. Cárdenas Vélez, Rómulo | 218. Morales de la Peña, Antonio |
| 176. Chavarría Salas, Raúl Rogelio | 219. Moreno Morán, Alfonso |
| 177. Colín Gamboa, Roberto | 220. Osorio Salcido, José Javier |
| 178. Contreras Covarrubias, Hidalgo | 221. Osuna Millán, José Guadalupe |
| 179. Córdova Villalobos, José Ángel | 222. Ovalle Araiza, Manuel Enrique |
| 180. Corella Manzanilla, María Viola | 223. Palmero Andrade, Diego |
| 181. Corrales Macías, José Evaristo | 224. Paredes Vega, Raúl Leonel |
| 182. Cruz García, Concepción | 225. Penagos García, Sergio |
| 183. De la Vega Asmitia, José Antonio Pablo | 226. Pérez Zaragoza, Evangelina |
| 184. Díaz Delgado, Blanca Judith | 227. Ramírez Luna, María Angélica |
| 185. Díaz González, Felipe de Jesús | 228. Rangel Ávila, Miguel Ángel |
| 186. Döring Casar, Federico | 229. Rangel Hernández, Armando |
| 187. Durán Reveles, Patricia Elisa | 230. Ríos Murrieta, Homero |
| 188. Elías Loredó, Álvaro | 231. Rivera Cisneros, Martha Leticia |
| 189. Elyd Sáenz, María Salomé | 232. Rochín Nieto, Carla |
| 190. Escudero Fabre, María del Carmen | 233. Ruiz del Rincón, Gabriela |
| 191. Esquivel Landa, Rodolfo | 234. Salazar Díez de Sollano, Francisco Javier |
| 192. Esteva Melchor, Luis Andrés | 235. Saldaña Hernández, Margarita |
| 193. Flores Fuentes, Patricia | 236. Sánchez Pérez, Rafael |
| 194. Galindo Noriega, Ramón | 237. Sandoval Franco, Renato |
| 195. Gallardo Sevilla, Israel Raymundo | 238. Saucedo Moreno, Norma Patricia |
| 196. Gama Basarte, Marco Antonio | 239. Suárez Ponce, María Guadalupe |
| 197. Gámez Gutiérrez, Blanca Amelia | 240. Talavera Hernández, María Eloísa |
| 198. García Velasco, María Guadalupe | 241. Tamborrel Suárez, Guillermo Enrique |
| 199. Garduño Morales, Patricia | 242. Torres Ramos, Lorena |
| 200. Gómez Morín Martínez del Río, Manuel | 243. Torres Zavala, Rubén Alfredo |
| 201. González Garza, José Julio | 244. Toscano Velasco, Miguel Ángel |
| 202. González González, Ramón | 245. Triana Tena, Jorge |
| 203. González Morfín, José | 246. Trueba Gracián, Tomás Antonio |
| 204. González Reyes, Manuel | 247. Urrea Camarena, Marisol |

continúa

Partido Acción Nacional (PAN) *(continuación)*

248. Userralde Gordillo, Leticia Socorro	253. Vega Casillas, Salvador
249. Vargas Bárcena, Marisol	254. Villanueva Ramírez, Pablo Antonio
250. Vázquez García, Sergio	255. Yáñez Robles, Elizabeth Oswelia
251. Vázquez González, José Jesús	256. Zavala Gómez del Campo, Margarita
252. Vázquez Saut, Regina	

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

257. Alonso Raya, Agustín Miguel	283. Lagarde y de los Ríos, María Marcela
258. Álvarez Pérez, Marcos	284. Luna Hernández, J. Miguel
259. Avilés Nájera, Rosa María	285. Magaña Martínez, Sergio Augusto
260. Bagdadi Estrella, Abraham	286. Martínez Ramos, Jorge
261. Boltvinik Kalinka, Julio	287. Mícher Camarena, Martha Lucía
262. Brugada Molina, Clara Marina	288. Montiel Fuentes, Gelacio
263. Cabrera Padilla, José Luis	289. Morales Rubio, María Guadalupe
264. Camacho Solís, Víctor Manuel	290. Morales Torres, Marcos
265. Candelas Salinas, Rafael	291. Muñoz Santini, Inti
266. Chávez Castillo, César Antonio	292. Nahle García, Arturo
267. Chávez Ruiz, Adrián	293. Ordóñez Hernández, Daniel
268. Cota Cota, Josefina	294. Ortiz Pinchetti, José Agustín Roberto
269. Cruz Martínez, Tomás	295. Padierna Luna, María de los Dolores
270. De la Peña Gómez, Angélica	296. Ramírez Cuéllar, Alfonso
271. Díaz del Campo, María Angélica	297. Rodríguez Fuentes, Agustín
272. Diego Aguilar, Francisco	298. Ruiz Argáiz, Isidoro
273. Duarte Olivares, Horacio	299. Salinas Narváez, Javier
274. Flores Mendoza, Rafael	300. Saucedo Pérez, Francisco Javier
275. Franco Hernández, Pablo	301. Serrano Crespo, Yadira
276. García-Domínguez, Miguelángel	302. Serrano Jiménez, Emilio
277. García Laguna, Eliana	303. Silva Valdés, Carlos Hernán
278. García Tinajero Pérez, Rafael	304. Tentory García, Israel
279. Gómez Álvarez, Pablo	305. Torres Cuadros, Enrique
280. González Salas y Petricioli, Marcela	306. Tovar de la Cruz, Elpidio
281. Gutiérrez Zurita, Dolores del Carmen	307. Zepeda Burgos, Jazmín Elena
282. Herrera Herbert, Marcelo	

Partido del Trabajo (PT)

320. González Yáñez, Alejandro

321. Padilla Peña, Joel

Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

308. Alvarado Villazón, Francisco Xavier

314. Legorreta Ordorica, Jorge

309. Álvarez Romo, Leonardo

315. Lujambio Moreno, Julio Horacio

310. Ávila Serna, María

316. Méndez Salorio, Alejandra

311. Espino Arévalo, Fernando

317. Orozco Gómez, Javier

312. González Roldán, Luis Antonio

318. Velasco Coello, Manuel

313. Kahwagi Macari, Jorge Antonio

319. Velasco Rodríguez, Guillermo

Convergencia

322. González Schmal, Jesús Porfirio

324. Moreno Garavilla, Jaime Miguel

323. Martínez Álvarez, Jesús Emilio

325. Perdomo Bueno, Juan Fernando

Diputados sin partido

326. Clouthier Carrillo, Tatiana

327. Ruiz Esparza Oruña, Jorge Roberto

FUENTE: Cámara de Diputados, *Diario de los debates*, año III, primer periodo, 1 de diciembre de 2005.

La “Ley Televisa”, crónica de una imposición

Jenaro Villamil

En vísperas de que la Suprema Corte de Justicia iniciara, a finales de mayo, su análisis definitivo sobre la constitucionalidad de la “Ley Televisa”, el coordinador de los senadores del Partido Acción Nacional (PAN), Santiago Creel, sorprendió a su propio partido y a no pocos operadores de esta legislación afirmando que la aprobación de las reformas a las leyes de radio y televisión y de telecomunicaciones fueron resultado de una “imposición” en el contexto de las negociaciones sobre los convenios publicitarios con las televisoras para la campaña presidencial del 2006.

El ex secretario de Gobernación nada dijo que los opositores a la “Ley Televisa” no hubieran señalado durante los meses aciagos que corrieron de diciembre de 2005 a abril de 2006, cuando prácticamente dos poderes de la Unión –el Legislativo y el Ejecutivo– cayeron postrados a los intereses de los ejecutivos de Televisa y de TV Azteca para sacar adelante reformas que, en esencia, significaban una “captura del Estado” y un secuestro del futuro de la convergencia tecnológica en manos de los monopolios de medios electrónicos y telecomunicaciones.

Lo sorprendente fue que Santiago Creel –él mismo uno de los favorecedores del esquema duopólico de la televisión mexicana–, reconoció que eran “tiempos de rectificación” y que en la actual Legislatura su partido se comprometía a impulsar auténticos cambios para alentar la competencia en esta materia.

Los senadores perredistas, en especial el coordinador Carlos Navarrete, tomó la estafeta y se comprometió a impulsar una reforma a la contrarreforma que significó la “Ley Televisa”. El diputado federal Raymundo Cárdenas, quien fue un activo crítico de la ley durante su paso como senador en la Legislatura pasada, alertó junto con otros legisladores como el priísta Carlos Rojas –también

opositor a la ley en el Senado— que eran no sólo los tiempos de la rectificación sino de la legislación.

A pesar del ambiente de optimismo que dominó después de que los ministros de la Suprema Corte decidieran qué aspectos esenciales de estas reformas eran violatorias a la Constitución, no se puede olvidar ni obviar que las intrincadas redes de intereses que representan las televisoras tienen a sus cabilderos, operadores y a sus congresistas para evitar cualquier intento de democratización de los medios electrónicos.

Por eso es importante revisar y visitar la historia reciente de la “Ley Televisa”, en especial, lo sucedido en el Senado de la República donde un puñado de valientes y convencidos legisladores, encabezados por Javier Corral, Manuel Bartlett, César Raúl Ojeda, Dulce María Sauri, Felipe Vicencio, Raymundo Cárdenas, dieron una batalla limpia, clara, de cara a la nación que finalmente los ministros de la Suprema Corte reivindicaron a pesar de la imposición.

Junto con ellos, una opinión pública vigorosa, informada, insistente, indignada, nunca bajó la guardia. El menosprecio infinito de los dueños del imperio del *rating* a los puntos de vista críticos recibió un balde de agua fría en junio de 2007. La historia aún no tiene punto final.

La noche amarga

A las 3:15 de la madrugada del viernes 31 de marzo de 2006, culminó la aprobación de la “Ley Televisa” en el Senado de la República. Tras 15 horas de sesión continua, el ambiente en el edificio de Xicoténcatl era desolador. Ningún senador aplaudió, como acostumbran hacer al final de cada jornada legislativa. De los 81 legisladores que aprobaron en lo general la ley y de los 78 que la respaldaron en lo particular, sólo el priísta Emilio Gamboa esbozaba un aire triunfal.

Diego Fernández de Cevallos —él mismo, una especie de espectro radioelétrico— fumaba su puro y lucía el saco roto desde la tarde del inicio de la sesión, cuando una “horda” —según sus términos— le reprochó a la entrada del Senado su apoyo a esta contrarreforma. El presidente del Senado, Enrique Jackson, desapareció en las infinitas puertas de la casona de Xicoténcatl. No dio la cara

para explicar por qué nunca aceptó la moción suspensiva a la discusión de esta minuta impugnada por todos los expertos independientes.

La sensación de los 40 senadores opositores era la de haber sufrido una derrota temporal, “por razones electorales”, frente al máximo poder que impuso sus reglas del juego, sus intereses y hasta su calendario sobre toda la clase política: el poder mediático. Para los promotores, la victoria era pírrica.

La bancada del PAN prácticamente acabó fracturada, tras un agrio debate entre Felipe Vicencio y Diego Fernández de Cevallos, quien no dudó en descalificar desde la tribuna como “albacas” de Manuel Gómez Morín a senadores opositores como Javier Corral y de acusar de “filibusteros” a los poco más de 30 senadores que dieron la batalla hasta el final para incorporar algún cambio a la minuta.

En el seno de la fracción del PRI los ánimos también se caldearon. Al ex gobernador de Puebla y ex secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, no lo pudieron doblar ni las insinuaciones de Emilio Gamboa Patrón ni los amagos de golpes en su contra. Mucho menos a Dulce María Sauri, quien rompió récord de participaciones en la tribuna sin que la contraparte le diera una sola contraargumentación. El diálogo de sordos de esa noche se transformó, un año después, en el expediente más puntual para que los ministros de la Suprema Corte retomaran las críticas vertidas por quienes votaron en contra de las contrarreformas.

Apasionado, enfático, convencido de que la batalla era frente a los televidentes del Canal del Congreso, el senador Javier Corral acordó con el bloque opositor que lo importante no era el silencio de los otros sino aprovechar el carácter “didáctico” de una sesión amarga para la historia del Congreso mexicano.

Al no incorporar ningún cambio a la minuta, los 80 senadores que votaron a favor—casi todos puntualmente “premiados” con nuevos cargos en su carrera política— cumplieron así con una de las consignas centrales de los operadores de Televisa.

Unos días antes, el lunes 20 de marzo, la coordinadora de campaña del panista Felipe Calderón, Josefina Vázquez Mota, sostuvo una reunión con el vicepresidente de Televisa, Bernardo Gómez. Como testigo e intermediario de esa reunión que se transformó en un pacto, estuvo Eduardo Medina Mora, entonces titular de la Secretaría de Seguridad Pública y actual procurador General de la República. Medina Mora y Bernardo Gómez comparten no sólo

su amistad sino su sociedad en empresas como CreaTV, intermediaria en la venta de publicidad política, tal como documentó la revista *Proceso*.

La orden de Bernardo Gómez a Josefina Vázquez fue que “ni una coma” se le cambiara a la minuta aprobada el 1 de diciembre de 2005 en la Cámara de Diputados. Cualquier modificación a este paquete de reformas bautizadas como la “Ley Televisa” podría provocar que las iniciativas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión retornaran a San Lázaro. Si esto sucedía el plan de negocios del consorcio mediático podía alterarse. Necesitaban, con urgencia, que estos cambios se aprobaran antes de las elecciones presidenciales del 2 de julio y antes de que culminara el periodo ordinario de sesiones.

Para Televisa se trataba de garantizar transexenalmente el dominio del espectro radioeléctrico, obtener privilegios en el mercado de las telecomunicaciones para potenciar el recién inaugurado negocio de las apuestas electrónicas y para competirle a Teléfonos de México (Telmex) en su propio terreno. La “Ley Televisa” formaba parte de un jugoso plan de negocios monopólico, no de un proyecto de modernización de los medios electrónicos.

A cambio de convencer a los casi 30 senadores panistas reticentes a aprobar la minuta de la “Ley Televisa” sin ninguna modificación, Josefina Vázquez Mota logró pactar un estratégico apoyo mediático para la campaña de Calderón: diferir los pagos de publicidad, presionar al Instituto Federal Electoral (IFE) para que garantizara la existencia de dos debates presidenciales y apoyo en estrategia mercadológica.

Quienes conocieron de esta reunión, le refirieron a este reportero, que Bernardo Gómez tenía también el plan para reunirse con la bancada del PRI, el miércoles 22 de marzo. Sin embargo, lo más importante era lograr que un mayor número de senadores de Acción Nacional decidieran apoyar la “Ley Televisa”.

En el caso del PRI, el presidente del Senado, Enrique Jackson convocó a una reunión de sus legisladores el miércoles 22 de marzo para definir el sentido del voto. La correlación ese día fue la siguiente: 14 senadores, encabezados por Dulce María Sauri, Carlos Rojas y Manuel Bartlett, votaron por cambios en la minuta y 25, comandados por Emilio Gamboa Patrón y Erick Rubio Bartell, votaron para que se aprobara “en sus términos”. Jackson no manifestó el sentido de su voto, pero fue claro que estaba a favor de dictaminarla y aprobarla lo más pronto posible.

Los tres ex presidentes del PRI que tenían una curul en el Senado estuvieron aquella tarde en contra de aprobarla “en sus términos”: Dulce María Sauri, Genaro Borrego y Humberto Roque. Este último finalmente se abstuvo. Su explicación fue la siguiente: él era el representante de Roberto Madrazo ante pláticas en la Secretaría de Gobernación y no quería “contaminar” el debate. Borrego fue uno de los primeros opositores más firmes a la minuta proveniente de la Cámara de Diputados. El 8 de diciembre de 2005, les dijo a sus correligionarios que no aceptaría el *fast track*. Su pasión opositora aminoró en las semanas posteriores. Todos cuidaban su “futuro” político. De los ex presidentes del PRI, Dulce María mantuvo su posición firme y cada vez más documentada en contra de lo que llamó una “aberración jurídica”.

La fracción de los 15 senadores del PRD fue la única que acordó pugnar por cambios en la minuta o, por lo menos, lograr que las reformas aprobadas en la Cámara de Diputados se discutieran después de los comicios del 2 de julio. Los senadores Raymundo Cárdenas y César Raúl Ojeda reconocieron que Televisa trató de fracturar a la fracción. No lo lograron. Lo más que hicieron fue la defección de Demetrio Sodi a quien le dieron todo el apoyo a su campaña como candidato neopanista a la jefatura de Gobierno. Ahora es conductor del “Canal de las Estrellas”.

Antes de la noche amarga del 31 de marzo, hubo una operación consciente para marginar a los legisladores “incómodos” en las comisiones dictaminadoras. En principio, se excluyó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, encabezada por el panista Gildardo Gómez Verónica, quien desde el inicio expresó su oposición a la ley. En esa comisión estaba Manuel Bartlett, crítico insistente de las maniobras de su homólogo Emilio Gamboa Patrón.

Trataron pero no pudieron marginar a Javier Corral, el senador más informado en materia de medios electrónicos y de telecomunicaciones, impulsor un año atrás de una reforma que congelaron los mismos senadores que ahora apoyaban la “ley Televisa”. Javier Corral, junto con Felipe de Jesús Vicencio y otros legisladores participaban en la Comisión de Comunicaciones, presidida por el panista Héctor Osuna, pieza clave en la operación para aprobar “en sus términos” la “Ley Televisa”. Lo que sí lograron fue incorporar a la Comisión de Estudios Legislativos, encabezada por el priista Héctor Michel, como la contraparte de Comunicaciones para dictaminar. Necesitaron para lograr una magra mayoría de tres votos en comisiones, ya que prácticamente todos los senadores integrantes

de la comisión presidida por Osuna y convenientemente cabildeada por Emilio Gamboa Patrón estaban en contra de la contrarreforma.

Intento de albazo

El martes 21 de marzo, día feriado, todo estaba listo para el albazo en las comisiones unidas de Comunicaciones y de Estudios Legislativos, para que se dictaminara la minuta proveniente de la Cámara de Diputados y se lograra que el pleno discutiera el jueves 23 de marzo. Emilio Gamboa Patrón, reconocido por todos sus correligionarios como el principal operador de la ley, se transformó en cabildero hiperactivo.

Seis panistas se opusieron ese día al albazo: Javier Corral, Felipe de Jesús Vicencio, José Alberto Castañeda, Wadi Amar Shabshab, César Jáuregui y Alfredo Martín Reyes Velasco. Fueron los mismos legisladores que protagonizaron la resistencia en su fracción durante dos reuniones previas en Cancún y Cuernavaca. Ante todos los demás integrantes de la bancada, argumentaron en contra de la “Ley Televisa”.

Ese martes 21 de marzo, ante la irrupción de Héctor Larios, coordinador de la bancada del PAN, en la reunión casi secreta de las comisiones, Héctor Osuna y Emilio Gamboa Patrón se vieron obligados a posponer la reunión de comisiones para incorporar a cuatro senadores del PAN que no estaban en ese intento de albazo: Javier Corral, Felipe de Jesús Vicencio, José Castañeda y Alfredo Martín Reyes Velasco.

“No podemos arriesgarnos a que armen un escándalo porque fueron marginados”, argumentó en ese momento Héctor Larios. En realidad, ya se sabía que Larios sostuvo un acuerdo con el dirigente nacional del PAN, Manuel Espino para que la “Ley Televisa” se aprobara la semana siguiente.

Espino conminó a todos los senadores de su partido, el miércoles 22 de marzo, para que aprobaran las reformas. “Está en juego la campaña electoral”, argumentó.

Una semana después, el martes 28 de marzo, hubo un intento para dar salida de manera apresurada a la “Ley Televisa” en la sesión plenaria del Senado. La táctica fue denunciada por Javier Corral y Manuel Bartlett. Sin embargo, unas

horas después, las dos comisiones dictaminadoras se reunieron y aprobaron por 11 votos a favor y 8 en contra de que la minuta fuera aprobada.

Ese día ya se había expresado una deserción clave en el seno de los senadores priístas encargados de dictaminar: el presidente de la comisión de Estudios Legislativos, el colimense Héctor Michel, quien cambió del “no” por un “sí” a favor de la iniciativa. Los presentes cuentan que al momento de votar en comisiones, Gamboa Patrón fue a buscar a Michel al baño para que no se hiciera “ojo de hormiga” y estampara su voto a favor del dictamen fuertemente criticado.

El miércoles 29 de marzo, en vísperas de la sesión definitiva del Senado se produjeron dos reuniones claves. A las 13 horas, en la casa de Eduardo Medina Mora, se volvieron a reunir Bernardo Gómez y Manuel Espino. Ahí reafirmaron el acuerdo para que la “Ley Televisa” contara con el apoyo de la mayoría de los senadores de Acción Nacional. Espino argumentó que podía lograrlo, ya que las “listas” de las candidaturas plurinominales representaban una manera de presionar a quienes querían “continuar con su futuro político”.

Paralelamente, la fracción panista tuvo una larga discusión de casi 5 horas en las oficinas de la Torre Mayor del Senado en avenida Reforma. Fue el último intento de presión. Desde Los Pinos y desde otras instancias gubernamentales se presionó a los senadores para “amarrar” la cuota de 30 votos favorables del PAN. Sumados a los 50 que ya estaban “amarrados” en el PRI y en el Partido Verde, previamente negociados con Roberto Madrazo y con Enrique Jackson; se lograba una cómoda mayoría.

“Fue una discusión catártica”, la describió uno de los senadores panistas que asistieron a la reunión en la Torre Mayor. Las posiciones y los intereses se aclararon en ese momento. A favor de la “Ley Televisa” “sin cambiarle una sola coma” estuvieron María Luisa Calderón Hinojosa, hermana del candidato presidencial; Gerardo Buganza, ex candidato a gobernador por Veracruz; Gustavo Cárdenas Gutiérrez, quien fue “premiado” después en una posición plurinominal para la Cámara de Diputados; Francisco Fernández de Cevallos y su hermano Diego Fernández de Cevallos; Fauzi Hamdam, socio del *Jefe* Diego; Gildardo Gómez Verónica; Benjamín Gallegos Soto; Addy Joaquín Coldwell; Lydia Madero; Carlos Madrazo Limón; Rafael Gilberto Morgan; Héctor Osuna, “premiado” después al ser electo como comisionado presidente de la Cofetel; Carlos Villalobos; Marco Reynoso; Jorge Zermeño Infante, futuro

presidente de la Cámara de Diputados que en ese momento se garantizó su acceso a San Lázaro después de los comicios del 2 de julio; Susana Stephenson; Jorge Lozano Armengo; Héctor Hernández; Víctor Manuel Torres; y Juan José Rodríguez Prats, quien expuso la tesis del “mal menor y el bien superior” para defender su voto a favor de la “Ley Televisa” si éste ayudaba a la campaña de Calderón. Varios senadores del PAN cambiaron el sentido de su voto. Los casos más significativos fueron el del coordinador Héctor Larios, quien durante algunas semanas apoyó a los senadores opositores. Larios posteriormente se convirtió en coordinador de los diputados del blanquiazul. Otros que dijeron que irían en contra y acabaron por acatar las presiones fueron Jorge Nordhausen y Jeffrey Jones; Federico Ling Altamirano, Jesús Galván y Carlos Medina Plascencia.

Finalmente, de 30 senadores panistas que originalmente estuvieron en contra de la “Ley Televisa”, 13 mantuvieron su posición. Destacadamente, los senadores Javier Corral, el opositor más firme, Wadi Amar Shabshab, Rómulo Campuzano, José Alberto Castañeda, Francisco Fraile, Guillermo Herbert Pérez, César Jáuregui, Filomena Margaiz, Alberto Martínez Mireles, Joaquín Montaña, Alfredo Reyes Velásquez, Luis Alberto Rico Samaniego y Felipe de Jesús Vicencio Alvarez.

Casi todos ellos fueron “castigados” posteriormente al dejarlos fuera de las listas plurinominales a la Cámara de Diputados o al perder el apoyo de la dirigencia nacional como aspirantes a alguna gubernatura.

La “lista negra” también operó en el caso del PRI. De sus más de 20 senadores que originalmente se manifestaron en contra de la “Ley Televisa”, sólo 11 mantuvieron su posición: Manuel Bartlett, Dulce María Sauri, Laura Alicia Garza Galindo, Genaro Borrego, David Jiménez, Noemí Guzmán, Lucero Saldaña, Carlos Rojas, Joaquín Cisneros, Raymundo Gómez Flores y Germán Sierra Sánchez.

De los 45 priístas que votaron a favor del dictamen, alrededor de 30 eran aspirantes a las diputaciones plurinominales o para legislaturas locales, como fue el caso de Silvia Hernández. La ex secretaria de Turismo llegó a confiarle a sus correligionarios que estaba en contra de la ley, pero que era mejor aprobarla y que “otra legislatura se encargara de modificarla”. Pragmatismo puro y duro, en el cual cayeron no pocos senadores de ambas fracciones mayoritarias.

Debate con el silencio y presiones reveladas

“El silencio también es una posición en el debate. Los silencios se usan cuando se quiere salir rápidamente de algo porque molesta, incomoda, porque hay inseguridad o porque no hay argumentos”, afirmó Dulce María Sauri, ex dirigente nacional del PRI, para caracterizar la reticencia de los promotores de la “Ley Televisa” a sostener un debate durante la sesión del 30 y 31 de marzo.

La senadora también hizo un símil, “en algún momento me sentí identificada con la época de la mayoría aplastante priísta, cuando hablaban los compañeros del PAN y del PRD y los oíamos y luego votábamos. Y también me acordé de esta frase: como me ves, te vi; como te ves, me verás”.

Su correligionario, Manuel Bartlett durante varias ocasiones conminó a sus homólogos del Senado “se van a arrepentir, no voten por la ley”, “no les van a cumplir las televisoras”. Mordaz, Bartlett les recordó en tribuna el pasaje del “gallo degollado”, publicado en *Proceso*:

¿Es posible pensar que esta minuta no es un instrumento de Televisa? Por favor, después de haber oído lo que nos espetaron López Dóriga y Alatorre [...] nos estábamos muriendo de miedo, no fuera que nos fueran a degollar como al famoso gallo, ¿se recuerdan del gallo degollado? Bueno, no lo ignoramos señores.

Bartlett hizo referencia así a una anécdota surgida en la encerrona en el restaurante Rodavento, en Valle de Bravo, a principios de febrero de 2006. A ese encuentro promovido por Televisa asistieron los tres principales candidatos presidenciales –Felipe Calderón, Roberto Madrazo y Andrés Manuel López Obrador– para discutir con la cúpula de Televisa y otros “invitados especiales”, como el ex director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), William Tennes, sus proyectos de gobierno. El vicepresidente de Televisa, Bernardo Gómez, fungió como maestro de ceremonias y “entrevistador” estrella de los candidatos. A todos les preguntó qué podía esperar Televisa frente a la ley que estaba por aprobarse en el Senado. El último día de la encerrona, se improvisó un palenque después de la actuación de la cantante colombiana Shakira. Ante sus invitados, Gómez tomó a uno de los gallos. Le cortó la cabeza y advirtió “esto le sucederá a quienes se oponen a Televisa”.

Bartlett recordó que organismos del Estado mexicano expresaron su oposición a la “Ley Televisa”: la Comisión Federal de Competencia envió 12 cuartillas al Senado “y nos pidió que no aprobemos esta minuta porque genera e impulsa la concentración, que va en contra del artículo 28 constitucional”. También el IFE expresó su oposición porque la minuta permite que compren propaganda electoral no sólo los partidos sino también los candidatos.

En clara relación a la manera en que Televisa “degolla” a quienes ya no le son funcionales a sus intereses, Bartlett relató el caso del ex precandidato presidencial priísta Arturo Montiel. El ex gobernador mexiquense gastó más de mil millones en publicidad televisiva. A pesar de este derroche, “lo hicieron pedazos, inmisericorde, nadie les puede reclamar, son impunes, acabaron con la honra, bien o mal, eso sí, con documentos salidos del gobierno”.

“Saben ustedes –exclamó Bartlett–, se los digo también por experiencia, no respetan a quien no se hace respetar, a quien no es respetable, al que se agacha, al que se atemoriza, al que tiene miedo de que destruyan su carrera política; yo diría que quien vote, con todo respeto, está destruyendo su carrera política el día de hoy”.

En su última intervención, al filo de las 3 de la madrugada, Manuel Bartlett les advirtió a sus correligionarios, “la opinión pública está francamente en contra. Aquí se oyó, se sabe que hubo un vergonzoso sometimiento del Congreso. Lo sabe la opinión pública y no lo va a olvidar”.

Bartlett parafraseó también a la articulista Denisse Dresser para advertirle a los priístas que esta ley no ayudará a Madrazo, “Ella tituló su artículo (en *Proceso*): Así no, Felipe. Yo le añado: Así no, Roberto”.

Sólo la bancada de los senadores del PRD votó unánimemente en contra de la ley y por modificaciones a la minuta, pero dejaron mal parados a sus correligionarios de la Cámara de Diputados que se sumaron a la “unanimidad” del 1 de diciembre de 2005 y que tres semanas después se arrepintieron “por ignorancia”, según confesó Pablo Gómez, coordinador de esa bancada en San Lázaro.

El senador Raymundo Cárdenas también advirtió, “el *Televisagate* nos va a salir mucho más caro que el Pemexgate”. Y César Raúl Ojeda, quien subió a tribuna con un polígrafo para detectar a los senadores mentirosos que dicen no haber sido presionados, sentenció que con esta ley “prácticamente postularíamos que para

los políticos es mejor atender el llamado de los medios electrónicos que forjar nuestra credibilidad con el contacto con los electores”.

Ojeda Zubieta también se refirió a otra anécdota que ilustraba las presiones que ejerció Televisa:

Ocurrió en Mérida, Yucatán, tierra de Eric Rubio y de Emilio Gamboa —relató el perredista—, en la que algunos agremiados de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión fueron conminados después de una presentación por parte del señor Javier Tejado Dondé (director jurídico de Televisa y cercano a Bernardo Gómez), a cerrar los espacios a quienes representaran una clara postura contraria a sus intereses y me identificó con uno de ellos en una reunión interna de la CIRT en julio (2005); otra más se celebró 3 meses después en la Ciudad de México y me repitió la receta.

El señor Tejado Dondé, como todo mundo lo sabe, realizó un intenso cabildeo y celebró numerosas reuniones con los grupos parlamentarios y con senadores en particular [...] Llegó al punto de ofrecer, por ejemplo, influir en el contenido de la difusión de las campañas, o hacer presente o ausentar a personas y candidatos. Es obvia la implicación. Algunos cedieron y seguramente hoy se verá reflejado; otros más no cedieron ni cederán y quedará esto manifiesto ante la ciudadanía.

Jesús Ortega, senador y entonces coordinador de la campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador, calificó la jornada como “Una traición al país. Es verdaderamente trágico. No exagero”.

Panismo fracturado

El senador Javier Corral presentó una y otra vez argumentos técnicos y jurídicos para modificar la minuta. Nadie subió a rebatirle. Su correligionario Felipe Vicencio, al inicio de la sesión, pidió una moción suspensiva y documentó cómo la minuta que se aprobó en la Cámara de Diputados fue distinta a la que llegó al Senado. Cambiaron en el trayecto dos artículos, el cuarto transitorio de la Ley de Telecomunicaciones y el 17-E de la Ley de Radio y Televisión, pero Héctor Osuna, promotor de la minuta, así como el presidente del Senado, Enrique

Jackson, decidieron que no se trataba de dictámenes distintos y presentaron una “fe de erratas” enviada desde la Cámara de Diputados.

Corral y Vicencio debatieron una y otra vez, orientando sus argumentos a la ideología y espíritu del panismo. Su coordinador, Héctor Larios, leal a la línea de su dirigente nacional Manuel Espino, los conminó varias veces a no pelear con sus correligionarios, en especial con el *Jefe* Diego y con Fauzi Hamdam, el dúo promotor de las leyes corporativas.

Durante su intervención a favor de la minuta, Larios no aceptó cuestionamientos ni de Javier Corral ni de César Raúl Ojeda. La argumentación del coordinador de los senadores del PAN se basó en negar que la “Ley Televisa” provoque una mayor concentración monopólica.

“Quienes votaremos a favor creemos que vale la pena avanzar en la mejora de la ley”, afirmó Larios, pero siempre insistió que era “urgente” aprobarla “en sus términos”, sin incorporarle ningún cambio.

En su turno, Felipe de Jesús Vicencio denunció que su correligionario Diego Fernández de Cevallos, “furibundo partidario de la minuta”, conminó a los senadores panistas con el siguiente argumento para que apoyaran la minuta, “aprobemos las minutas paralelas, así podremos decir que exigimos garantías a los de abajo, como las procuramos para los de arriba”.

Al responder por alusiones personales, Fernández de Cevallos retó a los opositores de la “Ley Televisa” que se apruebe “de inmediato” una iniciativa complementaria para “mejorarla”. El *Jefe* Diego aprovechó su participación en tribuna para atacar a Corral y a Vicencio, así como a Bartlett y a Ojeda:

Creo que este debate lo menos que nos puede enseñar es que no vale decir que este Senado está dividido entre valientes y cobardes; entre patriotas y filibusteros, entre hombres que se sienten albaceas de Gómez Morín, porque si algo hizo Gómez Morín con su palabra y con su vida fue respetar la opinión de los demás.

En la madrugada, Fernández de Cevallos, siempre proclive a gestos escenográficos, portando su saco roto por los “ultras” que lo increparon al entrar al recinto, sentenció sin mucho ánimo que “hubo un debate franco”, que “no nos estamos conformando con una minuta aprobada el día de hoy”, pero defendió una y otra vez que no se le hiciera una sola modificación a la “Ley Televisa”.

Por eso el más contento era el ex secretario de Comunicaciones y Transportes de Carlos Salinas de Gortari. El senador yucateco Emilio Gamboa Patrón volvía a ser el hombre del picaporte entre los dueños de los medios y los políticos. Si en 1994, poco antes de que culminara el sexenio, le otorgó 62 concesiones más a Televisa y repartió 180 frecuencias “combo” a los principales grupos radiofónicos, esa noche logró que se aprobara una ley que le permite a las empresas televisivas y telefónicas prácticamente quedarse con el espectro radioeléctrico sin obligación de pagar una contraprestación.

Gamboa Patrón participó poco en tribuna, pero desde su curul movable –no dejaba de “cabildar” con todos los senadores–, le enviaba señales a Enrique Jackson para sugerir cuándo podían o no hablar para “alusiones personales”. Fue el director técnico de la sesión.

Ni siquiera se inmutó cuando en el ocaso de la sesión, el constitucionalista del PRI, David Jiménez, opositor de la “Ley Televisa” sentenció que se violaba la Constitución y acabó citando al ex primer ministro inglés Winston Churchill, “cuando todos se muestran de acuerdo, es que alguien no está pensando”.

El negocio de la “Ley Televisa”

Poco antes de las 2 de la madrugada, después de que la mayoría mecánica del Senado rechazara una por una todas las propuestas de modificación durante la discusión en lo particular, el senador Javier Corral subió a tribuna para rebatir el texto del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión. “Tarde, pero hemos llegado a la nuez de esta ley”, subrayó.

Todos los senadores escuchaban una de las argumentaciones centrales de los opositores a la minuta: a través de la reforma a este ordenamiento el Estado mexicano no ordena la recuperación del espectro radioeléctrico liberado con la transición del modelo analógico al digital.

“El artículo 28 plantea un régimen privilegiado y especial para la radio y la televisión en materia de telecomunicaciones, sin la obligación de pagarle al Estado por el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico. Hemos insistido una y otra vez, en que los legisladores no pueden permitir la discrecionalidad planteada para los grandes monopolios de la autoridad en la exigencia de esa contraprestación y nunca se nos ha querido hacer caso”, reprochó Corral.

“Aquí se ha dicho que ya está en el transitorio sexto de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Qué aberración hacer permanente un transitorio de la ley”, insistió el senador panista.

Corral negó que ese artículo transitorio, aprobado en 1995, señalara que el Estado *deberá* recuperar el espectro porque, entre otras cosas, no existía tal mercado en ese entonces. Fue hasta 1998 cuando el Estado mexicano licitó por primera vez nueve zonas del sistema de telefonía celular conocida como PCS (*Personal Communications System*) para 720 megahertz. El Estado obtuvo por esa licitación 1 mil millones de dólares. Tan sólo en el Distrito Federal, 1 megahertz vale 5 millones de dólares y actualmente el espectro de mayor calidad es el de la banda UHF que abarca de los canales 14 hasta el 56.

En Estados Unidos, continuó Corral,

[...] la digitalización planteó y fue una discusión del Congreso, fueron largas sesiones en el Senado para definir mecanismos de recuperación del espectro analógico. Ellos recuperaron mediante mecanismos de política digital el espectro, incluso los canales espejos no se los dieron en UHF se los dieron en VHF y dejaron limpia esa banda de UHF [...] Por concepto de recuperación de espectro, los Estados Unidos ingresaron 28 mil millones de dólares y de esos 28 mil millones de dólares crearon un fondo de 1 500 millones de dólares para financiar el tránsito digital. No sé en estricto sentido cuánto sea el megahertz allá o acá, lo que sí digo es que esta minuta no prevé la recuperación del espectro analógico.

Corral abundó que el espectro de mayor calidad es el que se localiza en la banda UHF, la que inicia en el canal 14 y llega hasta el 56. “Ese es un espectro de mucha calidad, por supuesto que tiene un valor muy importante”.

Durante su larga y documentada intervención, el senador panista hizo una revelación que la mayoría de los asistentes desconocían: la iniciativa original del diputado Miguel Lucero Palma, el promotor de la “Ley Televisa”, sí incluía la obligación de “rescatar” el espectro en la redacción del artículo 28. Originalmente se estipuló:

La Secretaría podrá cambiar o rescatar una frecuencia o una banda de frecuencias concesionadas o permisionadas en los siguientes casos:

- I. Cuando lo exija el interés público;
- II. Por razones de seguridad nacional;

- III. Para la introducción de nuevas tecnologías;
- IV. Para solucionar problemas de interferencia perjudicial.

Corral argumentó que por la manera que se redactó después el artículo 28, el Estado ya no podrá recuperar el espectro sobrante y la nueva ley anulará el anterior acuerdo de telecomunicaciones y los títulos de concesión que sí obligan hasta ahora a devolver el espectro.

Ninguno de los senadores promotores de la ley le rebatió a Corral esta argumentación. La respuesta fue el silencio y 78 votos que desecharon la propuesta de modificación que propuso el legislador de Acción Nacional.

Después de argumentar las modificaciones necesarias sobre el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, Javier Corral argumentó a favor de modificaciones necesarias en los artículos 28-A, 28-B y 28-C.

En el primer caso, el 28-A, Corral argumentó que se requerían incorporar cuatro criterios sobre uso eficiente del espectro; promoción de la competencia, diversidad, calidad y mejores precios; impulso de la penetración y cobertura de servicios; y proteger los servicios de radiodifusión digital para evitar que “algún concesionario de radio sea sólo operador de telecomunicaciones” porque le resulte más rentable.

En el caso del artículo 28-C, Corral propuso un mecanismo de recuperación del espectro de aquellas frecuencias asignadas en materia de transición digital.

“Las frecuencias asignadas a los concesionarios y permisionarios de servicios de radiodifusión que se liberen después de la migración a tecnología digital, deberán reintegrarse al Estado y su utilización se encontrará sujeta a los procedimientos establecidos por la legislación para fomentar la ampliación de la oferta de servicios por parte de otros operadores”, argumentó Corral.

Todas estas propuestas fueron desechadas por la mayoría mecánica.

Acto seguido, Felipe de Jesús Vicencio subió a tribuna para argumentar modificaciones al artículo 72-A de la Ley Federal de Radio y Televisión que les permite a los concesionarios incrementar su porcentaje de tiempo de publicidad hasta en un 5% si cubren la cuota de 20% de promoción a la producción independiente.

Vicencio advirtió que el problema de este ordenamiento es que no prohíbe que empresas filiales, subsidiarias de las dos grandes televisoras se conviertan en “productores independientes” y obstaculice el acceso a aquellas compañías

videoproductoras que no tienen ningún vínculo con Televisa o TV Azteca. Propuso que se realizaran precisiones para definir lo que debe considerarse como producción nacional independiente.

Los senadores Raymundo Cárdenas y Héctor Michel Camarena argumentaron en contra de la disposición del artículo 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión que abre la posibilidad de que sean los candidatos y no sólo los partidos políticos quienes contraten publicidad en medios electrónicos. Este ordenamiento contraviene al propio Cofipe, específicamente el artículo 48, donde se establece que sólo los partidos pueden contratar tiempo-aire en la pantalla comercial. Ambas propuestas fueron desechadas.

Casi al final del largo debate con “el silencio”, Dulce María Sauri subió para proponer una adición a un transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión para permitir que los 83 radiodifusores pequeños que tienen 199 estaciones en el país, que conforman la radio independiente y que transmiten sólo en AM, tengan acceso a una Frecuencia Modulada –o FM– y que tampoco queden al margen de la reconversión tecnológica.

Los senadores Manuel Bartlett, César Raúl Ojeda y Javier Corral subieron a la tribuna para reforzar la propuesta de Dulce María Sauri. Corral puntualizó que el 76% de las frecuencias de radio se encuentran en manos de 13 grupos y que el 82% de las de televisión está concentrado en sólo dos televisoras. Para desconcentrar el sector, es necesario apoyar a la radiodifusión independiente.

Tampoco esta propuesta fue aceptada.

Un órgano regulador débil

Otro de los temas más polémicos de la iniciativa es la configuración de un nuevo órgano regulador débil, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), “chimuela”, como la calificó el senador José Alberto Castañeda Pérez, otro de los legisladores opositores que participó intensamente en el debate.

La senadora Dulce María Sauri subió cuatro veces a la tribuna durante la discusión en lo particular para argumentar que los próximos comisionados de la Cofetel serán “estatuas de sal” frente a los grandes monopolios de telecomunicaciones y televisión (Telmex y Televisa) a los que denominó como “King Kong y Godzilla”.

Leyó todos los verbos “débiles” contenidos en el artículo 9-A que estipulan las facultades del órgano regulador, “expedir, realizar estudios, opinar, someter a la aprobación de la SCT, coordinar, establecer, administrar, llevar el registro, promover y vigilar”. Esta debilidad, subrayó, “permitirá la ley del más fuerte” en telecomunicaciones y de radio y televisión.

Sauri también propuso que los comisionados en lugar de durar ocho años con posibilidad de llegar hasta 16 años, desde este sexenio, en su encargo, se les redujera a 5 con prórroga hasta 10 años. Y también advirtió que el segundo artículo transitorio, le otorgaba al presidente Vicente Fox la facultad discrecional de nombrar a los comisionados y de expedir la ley, según la conveniencia de los tiempos político-electorales.

En entrevista, Sauri Riancho abundó sobre esta hipótesis:

El argumento de que votar a favor es garantizar la campaña del candidato del PRI a la Presidencia de la República es muy débil. Por el contrario, ojalá que el presidente de la República publique esto a la brevedad, porque de otra manera le acabamos de entregar una pistola martillada para ponerla en la sien de Roberto Madrazo y de los concesionarios. Él les va a decir pago por ver, después del 2 de julio, si gana mi candidato les publico la ley y nombro a los comisionados.

Las propuestas de modificación de Sauri Riancho fueron apoyadas y complementadas en tribuna por Manuel Bartlett, Javier Corral y Alfredo Reyes. Ninguna prosperó.

En contrapunto, Emilio Gamboa insistió que no se trata de un órgano regulador débil. Por el contrario, “se elimina la actual discrecionalidad” existente en la designación de los comisionados de la Cofetel. Y acusó al actual subsecretario de la SCT, Jorge Álvarez Hoth, de haber hecho “cambios discrecionales” en la integración de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

No transcurrió ni medio año para que los supuestos argumentados por Dulce María Sauri en relación con la Cofetel se confirmaran. Durante la Comisión Permanente, en mayo de 2006, el gobierno de Vicente Fox envió su terna de propuesta de comisionados. Tres de las propuestas fueron rechazadas por la mayoría de los senadores del PRI y del PAN: Rafael del Villar, Gonzalo Martínez Pous y Julio Di Bella, este último, director de Canal Once y que estaba propuesto como futuro presidente de la Cofetel. Nunca se argumentó

suficientemente el rechazo a estas tres propuestas. Los dos primeros, Del Villar y Martínez Pous se inconformaron con la decisión del Senado y promovieron un amparo, cuya resolución hasta ahora se mantiene pendiente. Di Bella no continuó con el litigio.

En lugar de estos tres comisionados rechazados, los partidos y las dos grandes televisoras incorporaron a comisionados “por cuota” para garantizar el control de Cofetel. Para sorpresa de todos, el ex senador Héctor Osuna cambió su estafeta legislativa para recibir el premio como comisionado presidente de la Cofetel. La propuesta de Osuna fue pactada en Los Pinos y en Televisa. El PRI propuso a otro senador cercano al grupo de Enrique Jackson y a TV Azteca, para que quedara como comisionado de la Cofetel. La última propuesta fue el investigador Eduardo Ruiz Vega.

El comportamiento de esta Cofetel, a un año de haberse aprobado la “Ley Televisa”, ha confirmado las hipótesis de un organismo “secuestrado” por los intereses de las dos grandes televisoras, de Telmex y de otras compañías telefónicas de la competencia que se pelean por tener el control del organismo que debe ser el principal responsable de regular el espectro y definir nuevas concesiones.

El rechazo tajante de este organismo a la posibilidad de que exista una “tercera cadena” televisiva nacional, a pesar de la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, confirmó que la Cofetel opera como un organismo condicionado por los intereses de Televisa y TV Azteca. Ambas televisoras emprendieron una agresiva campaña en la pantalla para evitar que la sociedad entre Telemundo y el Grupo Xtra, de la familia Saba, se consolidara como el más probable concesionario de una “tercera cadena”.

Por si fuera poco, la Cofetel “reformada” ha mantenido un soterrado pleito con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), encabezada por Luis Téllez, por el control del sector de telecomunicaciones y de radio y televisión.

Rebelión de los medios públicos

La “Ley Televisa” ahondó la vulnerabilidad de los medios públicos, en especial, la radio y televisión universitaria, las estaciones que dependen de los fondos

gubernamentales federales y estatales y el amplio espectro de las compañías de radio indígenas.

Un día antes de que se realizara la sesión de aprobación de la “Ley Televisa” y después de la polémica sesión de comisiones, el martes 28 de marzo, que dictaminó sin discusión la minuta, el Instituto Mexicano de la Radio (Imer) encabezó una insólita protesta en sus 17 estaciones de radio en AM y FM para demostrar la indefensión de los medios públicos y la clausura de la pluralidad y la diversidad en el cuadrante radiofónico. Durante 24 horas continuas, las estaciones del Imer transmitieron sólo una canción e intercalaron mensajes en los cuales advirtieron:

Un país sin pluralidad de medios de comunicación sería como escuchar la misma canción todo el día. Hoy, miércoles 29 de marzo, sólo transmitimos una canción. Las modificaciones a la Ley de Radio y Televisión reducen la posibilidad de crear opciones. El Instituto Mexicano de la Radio manifiesta su desacuerdo. Tú ¿qué piensas?

Este mensaje junto con otros dos fue transmitido de manera continua en las frecuencias 660 y 1350 de AM, así como 94.5, 105.7, la estación Reactor dedicada al público juvenil y 107.9 de FM, o en la popular 1220, intercalada con la canción “Cheque en Blanco”, interpretada por Chelo Silva, o en la 710 donde se escuchaba “La Neta de las Netas” de los Tigres del Norte.

La rebelión del Imer fue acompañada con la modificación de la programación de Radio Educación, que durante 24 horas transmitió mesas redondas críticas contra la “Ley Televisa”, por Radio UNAM, que durante el día repitió el programa “Plaza Pública”, conducido por Miguel Ángel Granados Chapa, y por la transmisión de mensajes críticos a la ley y una cobertura combativa por parte de Canal Once, la señal más antigua y con mayor audiencia de la televisión pública.

“Fue una reacción de indignación ante la aprobación en comisiones, sin debate, de la ley. Me indignó que los derechos de los ciudadanos fueran vulnerados y no lo podemos permitir”, subrayó a *Proceso* la directora del Imer, Dolores Béistegui, quien ese mismo día envió al Senado más de 2 mil correos electrónicos de los radioescuchas protestando por la amenaza que representa la “Ley Televisa” para los medios públicos.

La rebelión llamada “Operación resistencia” se preparó a las 12 de la noche del mismo martes. Béistegui se reunió con varios de sus productores y creativos. A las 2 de la mañana escribieron el texto de los mensajes que se transmitieron y cada uno de los directivos de las estaciones eligió la “canción ancla”.

“Ningún proyecto de ley anterior es tan abiertamente a favor de los intereses privados como éste. El círculo rojo se ha solidarizado con el Imer y esto nos ha ganado la credibilidad de los radioescuchas. Ojalá que otros medios públicos lo repliquen y venzamos el miedo”, indicó Béistegui.

— ¿No le teme a las consecuencias? —se le cuestionó.

— Por supuesto que hay consecuencias de tus actos. Algunos me acusaron de no ser “institucional”. Para mí, ser institucional es cumplir con el mandato que me dieron de defender el espacio público.

Esta rebelión impactó en el debate del Senado. Javier Corral hizo un reconocimiento explícito a la “valentía” de Canal Once, Imer, Radio Educación por haber protestado. Manuel Bartlett, al discutirse las modificaciones al artículo 20 de la minuta para incorporar, acusó a los promotores de tener “fobia a los medios públicos”. Y recordó la anécdota de cuando él encabezaba la Secretaría de Gobernación y se creó Imevisión y el Instituto Mexicano de la Radio.

Por supuesto que “El Tigre” (Emilio Azcárraga) amenazó y se quejó. Pero como entonces había un poquito de autoridad, “El Tigre” se calló.

Las modificaciones que solicitaron no se aprobaron en el debate. Quedaron marginadas las radios comunitarias, las permisionarias y sólo se les ofreció la promesa de incorporarlas a través del artículo quinto transitorio de los “acuerdos paralelos” a la “Ley Televisa”. Según ese transitorio, el poder Ejecutivo cuenta con 180 días, “previa consulta pública”, para expedir un reglamento de medios públicos y en el mismo plazo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emitirá los lineamientos para promover el desarrollo de las estaciones permisionadas, ya sean culturales o educativas.

“Es una engañifa eso de los acuerdos paralelos”, coincidieron varios de los críticos a la ley.

A final de cuentas, quienes votaron a favor de la “Ley Televisa”, recordó en tribuna Felipe Vicencio, ignoraron el 74% de las propuestas de 46 especialistas consultados que pidieron cambios y ajustes a la minuta, incluyendo los solicitados por la comisionada Xóchitl Gálvez, a favor de la radiodifusión indígena, y por Ernesto Velásquez, director de TV UNAM, para que se incluyeran a los 49 sistemas de televisión y radio públicas del país.

CAPÍTULO IV
La acción de inconstitucionalidad

Naturaleza y bases de la acción de inconstitucionalidad

Emilio V. Carranza Gallardo

Los senadores, la Corte y la acción de inconstitucionalidad

Desde la aparición de la primer ordenanza en materia de medios de comunicación electrónicos, la “Ley de Comunicaciones Eléctricas” en 1926, que buscaba regular las transmisiones radiofónicas; y posteriormente con el primer decreto promulgado en 1950 para la televisión, el “Decreto que fija las normas a las que se sujetarán en su instalación y funcionamiento las estaciones de televisión”, no se había conjugado una situación en la cual la opinión pública y el gobierno discutieran tan abiertamente la legislación que se merece el país para los medios electrónicos de comunicación. Situación que genera, según Sánchez Ruiz, un avance democrático ya que “mientras menos concentrado se encuentre el control de los recursos de poder en una sociedad, más posibilidades de participación democrática habrá”.¹ De igual manera, el marco jurídico para las telecomunicaciones se vio cuestionado en su núcleo tecnológico convergente, debido a la importancia que tomará en el futuro cercano para el desarrollo económico de cada estrato social.

Las reformas realizadas a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) en el 2006, que llevaron abiertamente

¹ Enrique E. Sánchez Ruiz, “Medios de comunicación y democracia. Una perspectiva histórico-estructural”, *Enciclopedia latinoamericana de sociocultura y comunicación*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006, p. 43.

el nombre de “Ley Televisa”, accionaron la conciencia de sectores de la población tan contradictorios como son los dueños de medios, tanto concesionados como permisionados; los especialistas y estudiosos de la materia, y los grupos sociales, que cada vez más exigen medios masivos que sí cumplan con sus demandas y necesidades. Así, una discusión postergada varias décadas tocó su punto de inflexión durante la revisión que en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se llevó a cabo en mayo de 2007, revisión que representa un adelanto en materia de medios debido a la cantidad de opiniones surgidas de la misma, las cuales deberán verse plasmadas en una nueva legislación que cumpla con los preceptos democráticos esenciales.

A pesar de que la discusión fue más amplia, es imperioso que el diálogo que se origina entre los actores políticos en nuestro país asiente sus argumentos en procesos dialécticos con los sectores de la población —como son los empresarios y los grupos minoritarios. La sociedad civil debe ocupar su lugar como agente de cambio y reclamar que las leyes creadas para gobernarlos vayan de acuerdo con las demandas de la modernidad. Situación a manifestarse no sólo en la búsqueda del avance tecnológico de los medios masivos, sino a partir de la estrecha unión del desarrollo sociocultural fundado en la competencia necesaria, para que el posicionamiento de las frecuencias disponibles refleje la pluralidad de nuestra nación.

Del proceso de discusión de la “Ley Televisa” se derivó una consecuencia favorable: que uno de los tres poderes de la nación —en este caso el Legislativo representado por su Cámara Alta— haya impulsado una controversia en contra de otro, contra el poder Ejecutivo y la Cámara Baja del mismo Legislativo, —conjuntamente responsables de la publicación de la ley—, situación que generó dentro del gobierno una herramienta jurídica hasta entonces no ejercida en el ámbito federal, la acción de inconstitucionalidad. Este instrumento de Estado busca eliminar la imposición de una mayoría parlamentaria que apruebe una legislación que pueda contradecir a la Carta Magna.

El avance real del proceso de inconstitucionalidad de la “Ley Televisa” consiste en que las instituciones comienzan a abrirse al escrutinio de la opinión pública, que demanda el cumplimiento de su deber democrático. Ahora se encuentran, permanentemente, bajo los reflectores de cada vez más ciudadanos que levantan sus miradas hacia quienes, hasta hace pocos años, parecían ser los gobernantes más lejanos e inexpugnables. Por otro lado, el duopolio que ha

dominado el sector de la comunicación y que, según Trejo Delarbre, al momento de posicionarse ante legislaciones parchadas —en este caso los que propusieron una reforma a su favor— derivadas de un Estado obsoleto pueden “situarse por encima de marcos jurídicos o impedir la reforma de las leyes en esa materia”² y que ahora se enfrentan a obstáculos, resultado de las instituciones democráticas incipientes pero que pretenden evitar la práctica monopólica y la corrupción de agentes políticos.

El principal candado es, ahora, el aprobado en diciembre de 1994, cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada en su artículo 105 con la finalidad de crear un instrumento de control constitucional,³ llamado la acción de inconstitucionalidad, que consiste en:

La acción de inconstitucionalidad, otro procedimiento que sólo puede tramitarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La pueden iniciar el equivalente al 33% de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma (es decir, una minoría de senadores o diputados del Congreso de la Unión, o una minoría de diputados de las legislaturas locales), el Procurador General de la República y, en el caso de las leyes electorales, también la pueden iniciar los partidos políticos que cuenten con registro. En este juicio se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter general (leyes o tratados internacionales) y la Constitución Federal. La acción de inconstitucionalidad sirve para invalidar —si es el caso— la ley o tratado que se oponga al texto constitucional.⁴

De esta manera, entidades políticas tienen una herramienta democrática que impulsa el diálogo y la discusión de leyes que vayan en contra del interés público. De nueva cuenta la sociedad es quien, demandando a sus representantes, deberá motivar procesos de esta índole para evitar que las legislaciones atenten contra

² Raúl Trejo Delarbre, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, Ediciones Cal y Arena, México, 2005, p. 176.

³ Manuel Bartlett y Javier Corral, “Acción de inconstitucionalidad”, Senadores de la LIX Legislatura, documento presentado a la SCJN, 2006 [http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1670], consultado el 7 de agosto de 2007.

⁴ Poder Judicial de la Federación, “¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?” [http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1500], consultado el 7 de agosto de 2007.

las minorías no debidamente representadas, que sean aprobadas sin discusión o promovidas por intereses externos a procedimientos políticos transparentes.

En el tema de la “Ley Televisa” fueron 47 senadores quienes firmaron la acción de inconstitucionalidad, representando al 36.7% del total, (15 del PAN, 16 del PRI, 15 del PRD y 1 de Convergencia).⁵ Los senadores Manuel Bartlett y Javier Corral figuraron como “representantes comunes” del instrumento jurídico. El 4 de mayo de 2006, 43 senadores de la mayoría de los partidos políticos acudieron a la SCJN a entregar el documento que en sus casi 150 cuartillas impugnaba en 21 ocasiones a la ley aprobada, esto debido a que violaba en tantas ocasiones a la Carga Magna.⁶ Los ministros, al recibir el “trámite de demanda” decidieron con bases jurídicas aceptarlo el 10 de mayo, por lo que el ministro Genaro Góngora Pimentel “emplazó a juicio a las Cámaras de Senadores y Diputados, así como al Ejecutivo Federal, que publicó las reformas el 11 de abril de 2006 en el *Diario Oficial de la Federación*”.⁷ Para invalidar alguno de los artículos impugnados, la votación al interior de la SCJN debería tener por lo menos ocho de los once votos a favor. Sin embargo, durante el proceso –un año después– no estuvieron presentes dos ministros por lo que para aprobar cualquier resolutorio de inconstitucionalidad se necesitaron ocho de nueve votos.

En este caso en concreto, los argumentos iniciales para promover la herramienta se derivan de las consecuencias antidemocráticas que la “Ley Televisa” acarrea, al posicionar el marco legal de medios a favor de unos cuantos empresarios en detrimento de la pluralidad y competencia en el espectro radioeléctrico, que es un bien de la nación, debido a ello es forzoso que se le proteja de inminentes prácticas monopólicas. El alcance nacional de la discusión que se dio sobre el tema de los medios se atribuye a que en la actualidad se encuentra envuelto tanto en procesos político-económicos, electorales y socioculturales; esto los convierte en elementos esenciales para el desarrollo democrático, unido a la capacidad comunicativa

⁵ Javier Corral, “Deber y conciencia”, *Columna Rotafolio*, 8 de mayo de 2006 [http://www.javiercorral.org/article.php?id_article=1462], consultado el 7 de agosto de 2007.

⁶ Claudia Salazar y Abel Barajas, “Acota ley a Estado, acusan senadores”, *Reforma*, 5 de mayo de 2006, Nacional, México, p. 2.

⁷ Víctor Fuentes, “Revisan ministros la ‘Ley Televisa’”, *Reforma*, 10 de mayo de 2006, primera plana, México.

derivada de las nuevas tecnologías. Herbert Marcuse⁸ dice que el estudio crítico de las sociedades debe darse a partir del enfrentamiento con sus otras formas posibles de realidad, las cuales podrían generar mejores circunstancias para el conjunto estudiado. En ese sentido, la acción de inconstitucionalidad se vislumbró como un documento crítico, que buscaba evitar que la mediocracia incrementara sus veleidades, para después convertirse en un proceso judicial al interior de la SCJN, que resplandeció a través de una sentencia ejemplar una vez impugnados ocho artículos incluidos en los 21 conceptos de invalidez.

Por primera vez en la historia jurídica del país se presentó una situación similar, acciones de este tipo se promovieron solamente a nivel estatal en los Congresos Locales.⁹ Cabe recordar que la labor hecha por las agrupaciones civiles junto con especialistas en comunicación para mantener el tema en la agenda mediática, fue lo que generó la gran aceptación y crítica de estos acontecimientos en la opinión pública y magnificó los sucesos al interior de la Corte. Este argumento se robustece con las 44 controversias constitucionales presentadas un mes después por municipios de mayoría indígena en contra de la ley.¹⁰ Así, las radios indigenistas se sumaron a los movimientos de impugnación de una legislación que suscitaba el aislamiento cultural de las poblaciones minoritarias del país y que las imposibilita de obtener medios electrónicos de comunicación con los cuales unificar y promover el desarrollo equitativo en sus comunidades.

La participación ciudadana no quedaría ahí, luego de casi un año en espera de la decisión de la SCJN se promovió una herramienta jurídica denominada *Amicus Curiae* que, aunque no se encuentra constituida en el poder Judicial, podría ser de utilidad en los fallos de dicho órgano. El *Amicus Curiae* es una propuesta ciudadana que busca completar la información a discutir, debido a la cantidad de controversias constitucionales que manejan los ministros de la Suprema Corte

⁸ Herbert Marcuse, *El hombre unidimensional*, Joaquín Mortiz, séptima edición, México, 1973.

⁹ Claudia Salazar, “Buscan anular la Ley Televisa”, *Reforma*, 4 de mayo de 2006, Nacional, México, p. 2.

¹⁰ Víctor Fuentes, “Revisa Corte queja de radios indígenas”, *Reforma*, 3 de junio de 2006, Nacional, México, p. 2.

diariamente; ya que es imposible poseer el bagaje cultural, jurídico, social y político necesario para dar los fallos con el conocimiento completo del tema, se busca aportar conocimiento especializado cuando es necesario. A pesar de que son personas eminentemente preparadas para ejercer su trabajo, es prácticamente imposible ejecutar su puesto sin el apoyo de asistentes en cada ámbito analizado; es ahí donde el *Amicus Curiae* entra, significa el apoyo ciudadano –a partir de textos, entrevistas o exposiciones– con el que se contribuya con argumentos, los cuales aportan mayor conocimiento en el tema.

El 22 de agosto de 2006, tres especialistas de medios masivos y telecomunicaciones presentaron el documento *Amicus Curiae* para los ministros encargados de evaluar la “Ley Televisa”. En el texto, las autoras plantean que el decreto de la reforma “Disminuye la rectoría del Estado para planear y administrar el uso social y eficiente del espectro radioeléctrico, y el desarrollo de dos sectores fundamentales de la vida económica, social y política del país, en beneficio del interés público”.¹¹ Por ello debía ser analizado a profundidad para considerar su inconstitucionalidad; esto derivó en una nueva revisión del marco de los medios electrónicos, necesario para que la rectoría del Estado se mantenga soberana y capaz en busca de legislaciones modernas y democráticas.

Luego que la SCJN recibió el proyecto de sentencia de la “Ley Televisa” –escrito por el ministro ponente Salvador Aguirre Anguiano, el 3 de mayo de 2007–, el *Amicus Curiae* provocó que el pleno de la misma interrumpiera sus actividades, del 14 al 21 de mayo, e invitó a cinco audiencias a expertos, legisladores, académicos, especialistas técnicos y a los proponentes de la acción, para suprimir cualquier duda que surgiera acerca de la misma. Fundamentar la actuación de la Corte con la transmisión de todo el proceso de inconstitucionalidad en el Canal del Congreso, el Canal Judicial e internet, en opinión de todos los involucrados, creó un ambiente de transparencia hacia la ciudadanía.

¹¹ Clara Luz Álvarez González de Castilla, Beatriz Adriana Camarena Osorno y Salma Leticia Jalife Villalón, “*Amicus Curiae*: evaluación regulatoria, económica y técnica del Decreto que reforma a las leyes federales de Telecomunicaciones y Radio y Televisión”, documento presentado a la SCJN el 22 de agosto de 2006, México [http://www.javiercorral.org/IMG/pdf/Amicus_Curiae_estudio_de_expertas.pdf], consultado el 8 de agosto de 2007.

Hasta el 22 de mayo la opinión pública tuvo acceso al documento del ponente en el cual se concluyó: 1) la acción de inconstitucionalidad es procedente y parcialmente fundada; 2) declara válidos los artículos siguientes: de la LFT: segundo, cuarto y quinto transitorios, y 9-A. De la LFRT: segundo transitorio, 16 (en el tema del refrendo), 17-E, 17-F, 17-G, 20, 21-A y 79-A, fracción I; 3) declara inválidos los siguientes artículos de la LFT: 9-C. De la LFRT: 16 (tema de duración de concesiones), 17-G, 28 y 28-A; 4) es fundada la omisión legislativa del concepto 17 de la misma acción.¹²

La acción de inconstitucionalidad contra la “Ley Televisa” tuvo un proceso de análisis que terminó, el 5 de junio, validando ocho artículos como inconstitucionales; tres más que en el proyecto de sentencia.

Los cimientos de la acción de inconstitucionalidad

Para comprender la trascendencia que la acción representa para la actualidad democrática del país es necesario sumergirse en los postulados esenciales que promueve. En la presentación del proyecto de sentencia el ministro ponente, Aguirre Anguiano, engloba los problemas fundamentales que personifican los monopolios para el desarrollo plural de la sociedad –traducidos en la aprobación de la “Ley Televisa”–, coyuntura que los obligaba a reflexionar sobre la decisión que tomarían: “se trata de determinar qué constituye la propiedad originaria del Estado mexicano, de qué es dueño el Estado [...] de precisar el régimen constitucional de las concesiones públicas [...] de decidir si una concesión puede ser desvinculada de un uso determinado y específico del bien de dominio público sobre el cual fue otorgado”.¹³

Con ello, el tratamiento que durante las siguientes sesiones se le daría al análisis de las reformas aprobadas, constituiría un ejercicio coherente con la importancia del debate y de acuerdo a la expectativa que se había generado alrededor de la decisión de la Corte. El fallo sería el punto culminante de un

¹² Proyecto de sentencia del ministro Aguirre Anguiano sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006, pp. 545-546 [www.scjn.gob.mx], consultado en junio de 2007.

¹³ Versión estenográfica de la sesión del pleno de la Corte del día 22 de mayo de 2007, pp. 57-58 [www.scjn.gob.mx], consultado en junio de 2007.

proceso iniciado 20 meses atrás y que tuvo un amplio seguimiento por parte de la prensa escrita y los medios públicos, logrando posicionarse en la agenda pública nacional. La reflexión se encauzó en las más de 1 600 notas, artículos y editoriales que de diciembre de 2005 hasta mayo de 2006 se publicaron en la prensa nacional —59% de las opiniones en contra de la reforma, 7% a favor, y 34% neutras—,¹⁴ cantidad inédita sobre el tema de comunicación. Sin embargo, al momento del análisis inconstitucional en la Corte, los medios impresos y el duopolio, convenientemente dejaron de informar tan detalladamente,¹⁵ dejando en claro las alianzas que existen entre los consorcios encargados de informar, analizar y debatir. Esta situación refleja la importancia que los medios públicos tienen en el esquema de la comunicación plural y veraz. Con tan representativa cantidad de argumentos vertidos, los ministros de la SCJN enfrentaron una importante decisión en materia jurídico-legislativa y comunicacional.

Los 21 conceptos de invalidez a la “Ley Televisa” que la acción de inconstitucionalidad presentaba —que no es lo mismo que artículos impugnados—, se pueden dividir en tres categorías causales: 1) que objetan al proceso legislativo del cual se deriva la norma, 2) que lo hacen contra el decreto en su totalidad, y 3) que rebaten a algún artículo en específico de la reforma aprobada. En estos términos se analizarán:

1. En la primer categoría recae solamente un concepto de invalidez, el cual se fundamenta en que el proceso legislativo que derivó en la reforma contraviene los artículos 16, 70 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se relacionan con los artículos 135, 136, 137 y 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo que la acción refiere es que durante el proceso legislativo en que la minuta —de la “Ley Televisa”— fue aprobada en el Congreso de la Unión hubo

¹⁴ Beatriz Solís Leree, “Inédita cobertura de la prensa escrita a la ‘Ley Televisa’”, *Revista Zócalo*, año VI, núm. 77, México, 2006, pp. 26-28.

¹⁵ Jenaro Villamil, “Grotesca actitud del duopolio frente al análisis de la ‘Ley Televisa’”, *revista Zócalo*, año VII, núm. 88, México, 2007, pp. 11-13; y Luis Miguel Carriedo, “Cobertura a modo”, *Etcétera*, núm. 80, México, 2007, pp. 8-10.

alteraciones que la diferenciaban de la minuta recibida para su revisión en el Senado de la República. Los cambios radicaban en dos artículos modificados: el cuarto transitorio de la LFT, ya que en su primer párrafo decía: “de las atribuciones señaladas en el artículo 9B de esta Ley”,¹⁶ texto que fue modificado en el numeral del artículo por el 9A. El segundo cambio fue en el artículo 17-E, fracción V, de la LFRT como se lee: “Solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia Económica”,¹⁷ del que fue suprimida la palabra “Económica” ya que era imprecisa.

Lo que el concepto de invalidez argumentaba fue cimentado en los procesos internos del Congreso, en sus artículos ya citados, que obligan a que cualquier modificación hecha a un proyecto de ley exige que la misma sea devuelta a su Cámara de origen para ser revisada y discutida. A pesar de que el 5 de diciembre de 2005, cuatro días después de haberse aprobado la minuta, un documento fue enviado del Congreso al secretario de la Cámara de Senadores explicando la situación, el proceso legislativo de aprobación ya se había alterado, contraviniendo lo que la Constitución dicta en esa materia.

Lo que el primer concepto de invalidez buscaba resguardar era la certidumbre que la ciudadanía debe tener acerca de las leyes aprobadas en el poder Legislativo. Asegurar que existe un procedimiento legal el cual debe seguirse íntegramente para que la creación de cualquier legislación derivada de las Cámaras representativas sea legítima. De esta manera, un proceso de reforma para el marco regulatorio de los medios debe estar cimentado en la transparencia de sus procesos en el gobierno, sin ella, las normas aprobadas estarán estigmatizadas, bajo una mancha jurídica y de intereses externos, que no justificaría su aplicación social.

2. Cinco conceptos de invalidez recaen en esta categoría, la cual impugna al decreto en su totalidad debido a que transgrede normatividades superiores a él, así como acuerdos internacionales y leyes federales.

La “Ley Televisa” propone en sus Consideraciones de la Iniciativa que “busca actualizar la normatividad de radio y televisión de acuerdo con los estándares

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad, documento presentado por 47 senadores de la República a la Suprema Corte, el 4 de mayo de 2006 [http://www.javiercorral.org/rubrique.php?id_rubrique=40], consultado en enero de 2007.

¹⁷ *Ibid*, p. 8.

internacionales surgidos a propósito de la convergencia tecnológica, de modo tal que se cuente con un marco regulatorio congruente y estrictamente apegado al orden jurídico nacional”;¹⁸ además que, debido a la convergencia “se tendrá como consecuencia inmediata que las normas jurídicas que actualmente regulan, en lo individual, los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones converjan”.¹⁹

Se deducen tres premisas: estar de acuerdo con los estándares internacionales de comunicación; lograr la convergencia de las normas jurídicas de radio, televisión y telecomunicaciones; y obtener un marco regulatorio congruente al orden legal. Así, la “Ley Televisa” se justificaba en ordenamientos establecidos y congruentes, situación que es contradictoria a lo que los artículos modificados dictan. La acción de inconstitucionalidad, al refutar el planteamiento de los promoventes, emerge como un documento defensor de los principios básicos de nuestra Constitución Política que se refleja en los siguientes ámbitos:

- a) La “Ley Televisa” transgrede los artículos 1 y 28 de la Carta Magna, ya que omite resolverlas en cuanto lo siguiente: no existe la convergencia en el marco regulatorio debido a que se mantienen, en los artículos 3 y 13 de la LFT; y los 2 y 28 de la LFRT, dos figuras jurídicas para el mismo concepto; situación que convierte a las premisas expuestas, al no ser cumplidas, en falacias originadas en el proceso legislativo. En la LFRT existe el servicio de “radiodifusión”, mientras que en la LFT el nombrado es el servicio de “radio y televisión”, por lo que, cuando una red pública de telecomunicaciones pida ofrecer el servicio de “radio y televisión” lo que está obteniendo es evitar las disposiciones en la LFRT porque no está previsto en esa legislación. De la misma manera, evita pagar por esos servicios al argumentar que transmite por una “red” y no por el espectro. Esto significa que, con dos marcos regulatorios, se termina evitando la

¹⁸ Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, presentada por Miguel Lucero Palma, diputado del PRI. “Consideraciones de la iniciativa”, p. 2. Consultado en la *Gaceta Parlamentaria*, 22 de noviembre de 2005, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

¹⁹ *Ibid*, p. 3.

convergencia propuesta, además de ir en contra de las disposiciones internacionales en la materia para la uniformidad.

- b) El espectro radioeléctrico es un bien de la nación amparado en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. Los artículos 28 y 28-A de la LFRT atacan directamente a la soberanía nacional, ya que son violatorios al momento que un concesionario únicamente necesita una solicitud para ofrecer servicios de telecomunicaciones además de decidir qué banda otorgarse; transgrede las garantías que el Estado está obligado a proteger y por ello evita que exista el uso eficiente de los recursos públicos –que en este caso son escasos y mal explotados–, situación que lleva a la discriminación de los posibles nuevos jugadores en los medios y a la imposibilidad de sancionar a los monopolios.
- c) En el artículo 133 de la Constitución se establece que ella es la Ley Suprema, mientras que los Tratados Internacionales que concuerden con la misma pueden ser considerados de equivalente cualidad. Así, la “Ley Televisa” atenta contra la Comisión Americana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al establecer en el artículo 17-G de la LFRT, que las concesiones se otorgarán por subasta pública, y que se decidirá por cuestiones meramente económicas. Ello infringe los derechos promovidos por aquellas Comisiones que, en sus artículos. 1, 3 y 24; y 12 respectivamente, promueven la igualdad para obtener medios de información a partir de procesos democráticos, fundados en el derecho de expresión que todos los ciudadanos tienen, a lo que, censuran las actividades monopólicas que se ven siempre beneficiadas por el factor exclusivamente económico.
- d) Como se demostró en el inciso a), el marco legal de los medios no es convergente. Debido a ello, una de las atribuciones que la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) tiene para promover la competencia en el sector de la comunicación –fundada en el artículo 28 de la Ley de Competencia Económica– es inaplicable, ya que al intentar evitar las prácticas monopólicas en las telecomunicaciones o en la radiodifusión, los concesionarios amparados en la figura de la Red pública de telecomunicaciones pueden atribuir los servicios impugnados como servicios que se regulan en el marco jurídico paralelo –y así utilizar el vacío

legal creado por la “Ley Televisa” a su favor—, maniatando a la Cofeco y a la legislación expresamente instituida para impedirlo.

- e) En el artículo 23 de la LFRT se prohíbe la inversión extranjera en la radio y la televisión, mientras que la LFT en su artículo 12 lo permite hasta el 49%. De distinta manera, en el artículo 8 de la Ley de Inversión Extranjera se permite para la telefonía celular el cien por ciento, previa resolución favorable de la Comisión de Inversión Extranjera. Ahora, la figura de la Red pública de telecomunicaciones tiene la libertad —por los marcos legales separados derivados de la “Ley Televisa”— de invertir en cualquiera de los dos servicios, lo que llevaría a tener la capacidad de invertir, sin candados legales, con dinero extranjero en la radio y televisión, violando así sus propias disposiciones.

El documento de la acción de inconstitucionalidad, en sus términos de impugnación general a las reformas, buscó mantener el estado de derecho fundamentado en la transparencia de los procesos legislativos y en el respeto y cumplimiento de las leyes que se veían transgredidas por dicha iniciativa. También intentó salvaguardar el desarrollo económico nacional del sector de la comunicación intacto al evitar que la inversión extranjera suplantara derechos que los mexicanos deben proteger. Estos primeros argumentos revelan la obligación que la Suprema Corte tuvo para detener a la “Ley Televisa”, además de la inminente necesidad de una reforma íntegra del marco legal para los medios electrónicos.

3. Finalmente, los 15 conceptos de invalidez restantes impugnaban artículos de la “Ley Televisa” en específico. Divididos en: *a)* los que objetan las modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión, y *b)* los que lo hacen con la Ley Federal de Telecomunicaciones:

- a)* La acción de inconstitucionalidad, como arriba se expuso, fue un documento que defendía a la rectoría del Estado para concesionar los bienes públicos, con prioridad jurídica sobre las prácticas monopólicas y los procedimientos legislativos arbitrarios. Se logró, en primer lugar, porque los artículos modificados 16, 28 y 28-A de la LFRT —al otorgar el refrendo automático, con preferencia sobre terceros, por 20 años, y al no solicitar una contraprestación obligatoria a los concesionarios de radio y televisión

para la utilización de nuevos servicios de telecomunicaciones— transgreden lo que el artículo 1 de la Constitución Política dicta al defender la igualdad como principio esencial para la explotación de cualquier bien. Segundo, el Estado al no tener la capacidad de evitar la discriminación derivada de dicho procedimiento, ocasiona que se vete a los nuevos jugadores que podrían tomar los espacios liberados del espectro radioeléctrico con la convergencia tecnológica. Tercero, invoca al artículo 28 de la Carta Magna para defender la rectoría del Estado sobre los bienes públicos, que se veía sometida al no intervenir sobre la decisión de refrendo de las concesiones ni la contraprestación obligatoria. Tampoco era capaz de evitar monopolios al privilegiar a los radiodifusores actuales al ser la “opinión favorable” de la Cofeco—escrita en el 17-E de la LFRT—, el único instrumento de competencia necesario para mantener la concesión, sin que el Estado pudiera intervenir.

Cuarto, las modificaciones también eran en sí discriminatorias de las comunidades indígenas—artículo 13 de la LFRT— y de los permisionados—artículo 20 de la LFRT—, al no establecer procedimientos exactos para obtener un permiso o ni siquiera definir una figura jurídica singular para dichas frecuencias, pues se define a los medios públicos como de “cualquier índole”,²⁰ omitiendo la creación de un marco convergente. Debido a ello, los artículos modificados de la LFRT—17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21-A— eran también inconstitucionales al no promover la seguridad jurídica, y generar discrecionalidad y arbitrariedad de las autoridades al dar atributos a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de “considerar necesaria información adicional”²¹—sin determinar en específico cuál— para otorgar los permisos. Se establecía de ese modo un sistema desigual para obtener permisos y concesiones a favor de estos últimos y en detrimento de la convergencia.

²⁰ Ley Federal de Radio y Televisión, artículo 13 [www.juridicas.unam.mx], consultado el 14 de agosto de 2007.

²¹ Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, presentada por Miguel Lucero Palma. Artículo 20, p. 17. *Gaceta Parlamentaria*, 22 de noviembre de 2005 [<http://gaceta.diputados.gob.mx>].

Con esto, la acción de inconstitucionalidad rebatió los argumentos iniciales esgrimidos por los defensores de la reforma, debido a que no creaba un marco regulatorio que buscara eliminar las prácticas monopólicas en los medios de comunicación, al mantener los privilegios a los concesionarios actuales; no fundaba una legislación clara con procedimientos exactos para la explotación de un bien público escaso, atentando así contra la rectoría del Estado y su eficaz administración; era excluyente y discriminatoria al no promover los permisos a las comunidades indígenas y al generar desigualdad por la pérdida de la libertad de expresión e información; y por último, mantenía la discrecionalidad y fomentaba la inseguridad jurídica al no promover convergencia en el marco regulatorio para la obtención de concesiones y permisos, diferenciando los dos procedimientos. Argumentos todos ellos fundamentados en el derecho a la información, concepto derivado del artículo 1 constitucional, el cual se convertiría en el bastión para que el plan de negocios que el duopolio buscaba aprobar, fuera detenido en la Suprema Corte.

- b) En cuanto a la LFT, la acción de inconstitucionalidad abogaba por el respeto de la supremacía constitucional –artículos impugnados 9-C y 9-D–, al existir una invasión de la competencia de atribuciones del poder Legislativo sobre el Ejecutivo. La Cámara de Senadores, al tener capacidad para objetar a los comisionados que propusiera el presidente de la República para la Cofetel, infringió el principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Ley Suprema; mientras que, el Ejecutivo no tendría el atributo para destituir a los comisionados una vez escogidos, cayendo en una contradicción constitucional al sí tener el derecho de remover a cualquier Secretario de Estado –en este caso al de Comunicaciones y Transportes– pero no a sus subordinados, los comisionados del supuesto órgano desconcentrado, la Comisión Federal de Telecomunicaciones. El segundo punto esencial de la modificación a la LFT es la supuesta autonomía que la Cofetel debiera tener, sin embargo, al mantenerse a la SCT como la autoridad superior –artículo 9-A–, no se evita que las decisiones provengan discrecionalmente del poder Ejecutivo. En cada una de las nueve impugnaciones a la LFT reformada por la “Ley Televisa”, la acción de inconstitucionalidad se atuvo al respeto de las atribuciones que emanan de la división de los poderes fundadas en el

artículo 49 constitucional. Debido a que dicha reforma se vio escrita en una coyuntura política específica que definiría la manera de transición tecnológica hacia la convergencia, el duopolio televisivo, al tener la oportunidad, modificó la LFT para crear a la Cofetel con atribuciones transexenales –violatorio de los artículos 40, 80, 81 y 83 constitucionales, en el sentido que transgreden los derechos democráticos y republicanos en una elección de cargo público–, para cooptar así los espacios en la Cofetel con agentes *ad hoc* a sus políticas monopólicas y de explotación. La herramienta jurídica iniciada por los 47 senadores, utilizaría el artículo 89 constitucional para definir estrictamente las atribuciones que el poder Ejecutivo debe tener en materia de comunicación, que no pueden ser impuestas por una legislación aprobada en el Legislativo ni practicadas por la Cofetel, ya que invadiría su campo de competencia y sus facultades constitucionales.

Conclusiones

La acción de inconstitucionalidad evitó que el Estado mexicano perdiera el control de las frecuencias que se abrirán a licitación durante la convergencia tecnológica e impidió que los monopolios se fomenten en las telecomunicaciones, en radio y en televisión. Se logró así, que se mantenga la posibilidad de que los medios puedan tener una nueva generación de participantes con las ventajas tecnológicas –siempre y cuando se realice una reforma integral para el sector en los próximos meses. Se fortaleció a las instituciones democráticas al demostrar la veracidad de la premisa: la legitimidad de un gobierno no se sostiene solamente en las elecciones sino también en los procesos derivados de las políticas públicas. Así, la SCJN fungió como la encargada de fundamentar la constitucionalidad de leyes trascendentales –como es el caso del marco jurídico de los medios masivos– dando certeza a ciudadanos y empresarios, reflejando transparencia y propiciando competencia en el sector, además de vigorizar el entendimiento entre los poderes nacionales al generar crítica legal y conocimiento constitucional mutuo. Sin embargo, dichos resultados no hubieran emergido de no haber sido por la herramienta de inconstitucionalidad ejercida por el Senado, fundamentada en los derechos y demandas de la opinión pública ciudadana.

Demostó también, que los argumentos esgrimidos por los defensores de la reforma estaban basados únicamente en proposiciones jurídicas que beneficiarían a los jefes de los consorcios mediáticos. Es el caso en específico de la supuesta autonomía que tendría la Cofetel, misma que se conformó por abogados de las empresas convertidos en comisionados para mantener la concentración maquillada. La necesidad de un órgano verdaderamente autónomo y sin intereses económicos atravesados, que regule el espectro radioeléctrico en la convergencia tecnológica, y que tenga auténtica representación de todos los jugadores de los medios, se convierte en una de las prioridades para la inminente reforma de la radio, la televisión y las telecomunicaciones, que nos acerque asertivamente a la Sociedad de la información.

La última reflexión será destinada a los estudiosos de la comunicación y de las ciencias sociales en México, quienes –después de conocer el proceso jurídico de la “Ley Televisa” y la importancia que la acción de inconstitucionalidad representó para el futuro democrático– cargan ahora con la responsabilidad de poner en práctica proyectos educativos que den conciencia sobre la importante función social que los medios han adquirido. De igual manera, el estudio del marco regulatorio de los medios, debe establecerse como una materia obligatoria ya que, es en ellos, donde las actividades políticas, económicas y culturales desarrollan su máxima exposición, situación que debe ser vigilada. La libertad de información se convierte así, en un derecho básico para ser ejercido en el mundo moderno, si no se articula con una visión crítica hacia los contenidos que presenta la comunicación, poco se habrá logrado en pro del desarrollo intelectual de nuestra sociedad.

Bibliografía

- Marcuse, Herbert (1973), *El hombre unidimensional*, traducción de Juan García Ponce, Joaquín Mortiz, México.
- Sánchez Ruiz, Enrique E. (2006), “Medios de comunicación y democracia. Una perspectiva histórico-estructural”, *Enciclopedia latinoamericana de sociocultura y comunicación*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Trejo Delarbre, Raúl (2005), *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, Ediciones Cal y arena, México.

Hemerografía

- Alva de la Selva, Alma Rosa (2007), “La Ley que necesitamos”, revista *Zócalo*, año VII, núm. 89, julio, México.
- Carriedo, Luis Miguel (2007), “Cobertura a modo”, *Etcétera*, núm. 80, junio, México.
- Corral, Javier (2006), “Deber y conciencia”, *Columna Rotafolio*, consultado el 7 de agosto de 2007 [http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1462].
- (2007), “Abajo la ‘Ley Televisa’; arriba la Corte”, revista *Zócalo*, año VII, núm. 89, julio, México.
- Esteinou Madrid, Javier (2007), “¿Qué hacer?”, en Revista *Zócalo*, año VII, núm. 89, julio, México.
- Fuentes, Víctor (2006), “Revisan ministros la ‘Ley Televisa’”, *Reforma*, 10 de mayo, México.
- (2006), “Revisa Corte queja de radios indígenas”, *Reforma*, 3 de junio de 2006, Nacional, México.
- Islas Reyes, Laura (2007), “Ni las comas quedaron”, *Etcétera*, núm. 80, junio, México.
- Mejía Barquera, Fernando (2007), “Efectos en la radio”, *Etcétera*, núm. 80, junio, México.
- Padilla Ríos, Carlos (2007), “Estocada a la ‘Ley Televisa’: Javier Corral”, revista *Zócalo*, año VII, núm. 88, junio, México.
- Salazar, Claudia (2006), “Buscan anular la Ley Televisa”, *Reforma*, 4 de mayo, México.
- y Abel Barajas (2006), “Acota ley a Estado, acusan senadores”, *Reforma*, 5 de mayo, México.
- Solís Lerece, Beatriz (2006), “Inédita cobertura de la prensa escrita a la ‘Ley Televisa’”, revista *Zócalo*, año VI, núm. 77, julio, México.
- Villamil, Jenaro (2007), “Grotesca actitud del duopolio frente al análisis de la ‘ley Televisa’”, Revista *Zócalo*, año VII, núm. 88, junio, México.
- (2007), “¿Qué hará Calderón?”, revista *Zócalo*, año VII, núm. 89, julio, México.

Otros documentos

- Aguirre Anguiano, Sergio Salvador, “Proyecto de sentencia sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006” [www.scjn.gob.mx], consultado en junio de 2007.
- Álvarez González de Castilla, Clara Luz; Camarena Osorno, Beatriz Adriana y Jalife Villalón, Samia Leticia, *Amicus Curiae: evaluación regulatoria, económica y técnica del Decreto que reforma a las leyes federales de Telecomunicaciones y Radio y Televisión*, documento presentado a la SCJN el 22 de agosto de 2006, México [http://www.javiercorral.org/IMG/pdf/Amicus_Curiae_estudio_de_expertas.pdf], consultado en agosto de 2007.
- Carranza, Emilio (2007), “La ‘Ley Televisa’: atentado antidemocrático contra la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones”, tesis de Licenciatura en Comunicación Social, UAM-Xochimilco, México.
- “Ley Federal de Radio y Televisión” (2007) [www.juridicas.unam.mx], consultada en agosto de 2007.
- Lucero Palma, Miguel (2005), “Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, *Gaceta Parlamentaria* [http://gaceta.diputados.gob.mx], consultado en noviembre de 2005.
- Poder Judicial de la Federación, “¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?” [http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1500], consultado en agosto de 2007.
- Senadores de la República de la LIX Legislatura, “Acción de inconstitucionalidad”, documento presentado a la SCJN, el 4 de mayo de 2006 [http://www.javiercorral.org/rubrique.php3?id_rubrique=40], consultado en enero de 2007.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Sesiones del pleno de los días 21, 22, 24, 28, 29 y 31 de mayo, y del 4 al 7 de junio de 2007”, versiones estenográficas [www.scjn.gob.mx] documento descargado en junio de 2007.

CAPÍTULO V

Las consecuencias globales para la sociedad mexicana

Transformar la televisión para construir el México moderno

Lorenzo Meyer Cosío

Un punto neurálgico

la información es poder o, más exactamente, es un componente central del mismo, especialmente en el ámbito de lo político. La lucha por conformar el marco legal en el que se deben desarrollar las actividades de los medios electrónicos de información en México no es sólo una lucha entre grupos e intereses, sino uno de los procesos determinantes de la naturaleza del sistema político y de la sociedad mexicana a inicios del siglo XXI.

El control de lo que una sociedad puede llegar a conocer sobre sí misma y sobre el medio que le rodea –local, nacional e internacional–, puede ser tan importante en términos políticos como el control sobre la burocracia, la fuerza armada, los recursos fiscales o el de puertos, carreteras y aeropuertos. De ahí que, desde tiempo inmemorial, quienes ejercen el poder político –el poder formal principalmente, pero también los personajes o grupos con poder informal pero real, los hoy conocidos como “poderes fácticos”– han tenido especial interés en supervisar e intervenir el flujo y contenido de la información que llega al individuo común y corriente –súbdito en el pasado, ciudadano en la actualidad.

La herencia

En el México colonial, la información que llegaba al individuo promedio sobre la naturaleza de la sociedad y de su sistema de poder, estaba supervisada por una red institucional en cuyo centro se encontraban la Iglesia católica y la Inquisición.

La explicación religiosa del mundo contenía un fuerte argumento de legitimidad de la autoridad del lejano monarca que residía al otro lado del mundo. Se podía, en determinadas circunstancias, cuestionar las disposiciones legales e incluso la conducta de autoridades específicas, pero de ninguna manera se podía poner en duda el hecho de que el sistema de poder estaba asentado en la legitimidad del rey, una legitimidad cuyo origen era divino y, por tal motivo, incuestionable. De ahí el empeño de las autoridades civiles y eclesiásticas por impedir la entrada en la Colonia de cualquier literatura proveniente, primero, de la Europa de la Ilustración y, posteriormente, de la recién creada República Americana –Estados Unidos–, que pudiera inducir a los novohispanos a poner en tela de juicio la legitimidad y bondad del sistema imperante, después de todo y como bien lo ha señalado en el siglo XVIII el virrey de la Nueva España (1766-1771), Carlos Francisco de Croix, marqués de Croix, los súbditos del rey de España habían nacido simplemente “para obedecer y callar” y nunca para discutir y actuar en los altos asuntos de la política.

El sistema de control de la información política funcionó relativamente bien en el México colonial, pues al inicio del siglo XIX sólo un puñado de novohispanos estaba en posibilidad de argumentar en contra de las ideas políticas dominantes. En realidad, el levantamiento encabezado por Miguel Hidalgo en 1810 se inició sin atreverse a poner en duda la legalidad y justicia de la estructura de poder contra la que luchaba, es más, se justificó como una defensa del rey y de su legitimidad en contra de un “mal gobierno” que residía en la Capital del virreinato de la Nueva España y que había traicionado los principios vigentes al estar en contacto con los franceses y los enemigos de la religión, acusación que, obviamente, era falsa.

La llegada del liberalismo a España, tras la invasión francesa de la península, la consumación de la Independencia mexicana, la caída de su primer imperio y, finalmente, la proclamación de la República, significaron cambios enormes en el entorno de la diseminación de noticias e ideas políticas en México, pero la censura y los intentos de control desde arriba no desaparecieron. Lo mismo hicieron uso de esos controles los gobiernos del general Antonio López de Santa Anna que los de Porfirio Díaz. Filomeno Mata, como director de *El Diario del Hogar*, por ejemplo, terminó por presentarse él mismo a la policía tras publicar algo que sabía molestaría al dictador y le acarrearía una estancia más en la cárcel.

Para finales del siglo XIX e inicios del XX, las autoridades ya no se interesaban en restringir en los libros el flujo de las grandes ideas políticas, sino aquello que, en forma de noticias o comentarios, aparecía en los diarios e iba a dar directamente a la población, lo cual constituía la parte medular de la discusión de la lucha por el poder en una situación altamente inestable. Las primeras eran ideas que circulaban en las élites, las segundas entre las masas, y estas últimas eran las importantes para presidentes o gobernadores. Es verdad que el grueso de los mexicanos de entonces eran iletrados, pero la microhistoria local nos dice que era frecuente que las noticias y opiniones contenidas en un diario fueran leídas a los analfabetas por los pocos que sí dominaban el arte de leer y terminaban por tener un auditorio mucho mayor de lo que sugieren las cifras de los tirajes de la época. Por ejemplo, el diario de oposición y anarquista *Regeneración*, publicado como órgano del Partido Liberal a inicios del siglo pasado, resultó fundamental para la diseminación de las ideas opositoras al régimen porfirista. Lector de ese diario perseguido por el gobierno fue, entre otros, Pascual Orozco, líder revolucionario cuyas acciones militares en Chihuahua en 1911 fueron determinantes en la caída de Porfirio Díaz. Ni duda que la prensa de oposición desempeñó entonces un papel político importante.

Los medios y el régimen autoritario priísta

La Revolución Mexicana se asumió desde el inicio como un movimiento libertario, democrático, contrastante en sus prácticas con el porfiriato y, por tanto, no pudo menos que asumir la libertad de prensa e información como algo propio. En principio ya no habría ni podría haber censura a/o en los medios de información. La prensa porfirista desapareció y su lugar fue ocupado por nuevos medios, algunos fueron efímeros pero otros perduraron. En el ámbito nacional surgieron dos grandes diarios con contenido político, *El Universal* y *Excélsior*. Se trató de medios identificados con el ala conservadora de la Revolución y que muy rápido se adaptaron a las reglas del nuevo sistema: el grueso del contenido eran noticias que carecían de impacto político o que eran presentadas de tal forma que no chocaban con el poder. En sus páginas de opinión hubo siempre representantes de los extremos, pero dominó el gran centro. En momentos álgidos, los editoriales y la información misma de los diarios se situaron dentro de la corriente oficial y en más de una ocasión esos editoriales fueron redactados en

oficinas de gobierno. Hubo una prensa del gobierno, notablemente *El Nacional Revolucionario*, pero nunca contó con un auditorio de significación. Cuando apareció la radio comercial en la década de 1930, su actividad principal fue el entretenimiento y sólo con la Segunda Guerra Mundial se convirtió, como el cine, en un instrumento de propaganda del gobierno y de la posición de los aliados. Obviamente lo mismo sucedió con la prensa.

La televisión apareció en México durante el gobierno de Miguel Alemán, es decir, justo cuando el régimen autoritario basado en un partido de Estado —el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— y una presidencia que dominó al resto de los poderes pero sin posibilidad de reelección, se colocó a la derecha y en esa posición echó raíces. El nuevo medio de comunicación de masas, como la prensa, tuvo en México un ingreso plural: XHTV (1950), XEW-TV (1951) y XHGC-TV (1952), pero en 1955 el conjunto se fundió en una sola empresa: Telesistema Mexicano —luego Televisa—, controlado desde entonces por una sola familia: los Azcárraga.

Esa televisión, que por fuerza tuvo que ser una concesión gubernamental, desde el inicio y como en su momento lo admitió Emilio Azcárraga, se asumió como parte activa del sistema priísta y a las órdenes del presidente en turno. A cambio de mantenerse como monopolio, la televisión en tanto que propagador de noticias, se hizo extremadamente funcional al régimen para quien la prensa escrita dejó de ser lo más importante en materia de información política, aunque no por ello dejó de mantener su vigilancia sobre ella. Por naturaleza, los sistemas autoritarios como el mexicano de entonces, sólo pueden actuar en una atmósfera de pluralismo político limitado, en una poliarquía efectiva simplemente les es imposible manejar y tolerar.¹ En el caso mexicano, nada inaceptable a la Presidencia podía subsistir por mucho tiempo. Y la televisión comercial mexicana se transformó sin discusión ni problema en un instrumento clave de esa limitación. En la medida en que los aparatos de televisión dejaron de ser distintivos de la clase media y se popularizaron, el grueso de la población

¹ La característica principal del concepto *sistema político autoritario o pluralismo limitado* fue desarrollado en la década de 1960 por Juan Linz, politólogo español, como instrumento para comprender la dinámica del franquismo, un sistema que no era ni totalitario ni democrático ni tampoco de transición. Véase al respecto, Juan Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimens*, Boulder, Co., Lynne Rienner Publisher, 2000.

tomó su información política de los noticieros televisivos y sólo de esos noticieros. Esa situación se mantiene.

El monopolio de Televisa sólo fue puesto en cuestión con la aparición de Televisión Independiente de México en el crítico año de 1968, pero esa pluralidad no cuajó y en 1972 volvió a tener lugar una fusión (es entonces cuando surgió el nombre de Televisa). La acumulación de poder propia de un monopolio televisivo no era particularmente funcional al autoritarismo mexicano que decidió crear el Instituto Mexicano de la Televisión (Imevisión) como instrumento estatal, pero justamente por ser estatal el control político de la información se mantuvo. Y cuando en la ola privatizadora desatada por el gobierno de Carlos Salinas, éste vendió la empresa a Ricardo Salinas Pliego en 1993, la situación real no se modificó: Televisa y Televisión Azteca compitieron en muchas arenas pero no en el campo de las noticias y su análisis, ahí fueron —y son— dos caras de la misma moneda.

Un nuevo régimen que muy poco tiene de nuevo

En el 2000, y tras un lento deterioro, el régimen de partido de Estado que por 71 años consecutivos dominó la vida política mexicana (84 años si se toma la victoria del carrancismo en 1916 como el verdadero inicio del régimen que en 1929 dio forma al PNR, luego PRM y finalmente PRI), fue echado de la Presidencia por virtud del voto popular. Se suponía que en ese momento y por primera vez en su historia política, México entraba a la democracia y se ponía a tono con la modernidad.

El supuesto anterior se sostuvo por poco tiempo. Rápidamente se vio que en la mayoría de los estados el PRI se había hecho fuerte y que a ese nivel México tenía más de la mitad de su territorio bajo gobiernos locales donde no ha habido ninguna transición ni existían señales de que la fuera a haber. La transición votada en el 2000 no fue seguida de ninguna negociación de fondo entre los grandes actores políticos —la necesaria transición pactada que sí hubo en otros países— y el conjunto de la estructura institucional creada y desarrollada por el autoritarismo priísta simplemente se mantuvo.

En el México posterior al año 2000, el cambio político más notable fue el debilitamiento de la Presidencia y el fortalecimiento de los partidos, de los

gobernadores y de los llamados “poderes fácticos”, es decir, de concentraciones privadas de poder económico, que hoy pueden hacer lo que antes, bajo el régimen autoritario, no podían hacer: subordinar abiertamente a la Presidencia y al resto de los actores políticos formales. Es aquí donde entra el problema de la televisión, uno de los mayores poderes fácticos en el México actual.

El crecimiento del poder político relativo de las grandes concentraciones de capital en México es el principal obstáculo para que el supuesto cambio de régimen del 2000 se haya traducido en lo que México requiere con urgencia: el inicio de una transformación de su sistema social, transformación que debe pasar por una mejor distribución del ingreso. Y esa redistribución sólo puede hacerse con una sociedad que tenga plena conciencia de que la situación imperante tiene su origen no en fuerzas inmanejables sino en acciones de individuos e instituciones concretas que pueden y deben modificarse en un sentido democrático.

La conciencia social mexicana —una sociedad donde los valores conservadores están particularmente arraigados—² está limitada por la fuente principal de su información política y por el hecho de que esa fuente es un monopolio —cuyo origen fue el viejo régimen autoritario y cuyos intereses económicos están identificados con el mantenimiento del orden social establecido— que le ha llevado a lanzar todo su enorme peso político del lado de los actores que le aseguran el mantenimiento de su posición de privilegio, de no cambio.

En las condiciones actuales, la democracia mexicana, una democracia sin historia, sin raíces, simplemente está expuesta —condenada— a prolongar su situación actual, una donde los dados de la competencia en las urnas están cargados a favor de quien garantice la preservación de privilegios en una sociedad donde sus orígenes coloniales aún pueden identificarse con facilidad, especialmente por su polarización entre un grupo muy pequeño de privilegiados y una mayoría sin recursos materiales ni culturales. En México, el grueso de sus ciudadanos ni siquiera tienen la oportunidad de beneficiarse de una democracia conservadora y elitista pero real, de esa delineada por Joseph Schumpeter (1971)

² Sobre el carácter conservador de la sociedad mexicana, véase a Miguel Basañes y Ronald Inglehart, *Human values and beliefs a cross-cultural sourcebook: political, religious, sexual, and economic norms in 43 societies; findings from the 1990-1993 world value survey*, Ann Arbor, Mic., University of Michigan, 1998.

cuando propuso como su característica central la existencia de una ciudadanía libre –y aquí parte central de esa libertad es disponer del conocimiento, de la información y del análisis de la información– para elegir con pleno conocimiento de causa entre dos o más proyectos políticos.

La definición de Schumpeter es la más conservadora que se puede encontrar sobre la democracia moderna. Si dentro de ella no cabe una estructura de control de la televisión como la que hoy tiene México, en las definiciones más avanzadas, menos. En suma, no hay alternativa, la naturaleza del medio de información más importante de México tiene que cambiar o la débil democracia mexicana se debilitará aún más hasta llegar a ser inviable. México simplemente no puede darse ese lujo si quiere ser una sociedad moderna, competitiva y justa.

Bibliografía

- Basáñez, Miguel y Ronald Inglehart (1998), *Human values and beliefs a cross-cultural sourcebook: political, religious, sexual, and economic norms in 43 societies; findings from the 1990-1993 world value survey*, University of Michigan, Ann Arbor, Mic.
- Linz, Juan (2000), *Totalitarian and authoritarian regimens*, Lynne Rienner Publisher, Boulder, Co.
- Schumpeter, Joseph (1971), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid.

La “Ley Televisa” y la transformación del Estado mexicano:
de la Tercera República Nacional
a la *Cuarta República Mediática* en México

Javier Esteinou Madrid

El Poder Mediático y la transformación estructural del Estado mexicano

Debido a las nuevas capacidades tecnológico-materiales que durante el siglo XX y principios del siglo XXI conquistaron los medios de información colectivos –especialmente los electrónicos– y a las transformaciones urbano políticas que se dieron, éstos aumentaron sustantivamente su eficacia de transmisión informativa y de persuasión extensa sobre los auditorios y se convirtieron en el centro del poder ideológico y político contemporáneo de nuestra nación. En este sentido, de haber sido instrumentos de difusión relevantes en 1960 en México, de transformarse en instituciones importantes de socialización en 1970 y de convertirse en el *cuarto poder* político a partir de 1980, a principios del 2000 se transformaron en el vértice del poder actual. Es decir, ya no son simples instituciones importantes de información o el *cuarto poder*, sino que ahora se han convertido en el *Primer poder ideológico*¹ que existe en nuestra sociedad.

¹ Por *Primer Poder Ideológico* entendemos la principal fuerza cultural que, tanto en los momentos de hegemonía como en las fases de crisis social, fija la dirección ideológica de los valores, principios, creencias, imaginarios, cosmovisiones, sentidos, etcétera, de los individuos y comunidades de las sociedades contemporáneas en la etapa de la modernidad occidental. Para ampliar este concepto, véase Javier Esteinou Madrid, “Globalización, medios de comunicación y cultura en México a principios del siglo XXI, *Ámbitos. Revista Andaluza de Comunicación*, núm. 5, Grupo de Investigación en Estructura, Historia y Contenidos de la Comunicación, Departamento de Periodismo, Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad de Sevilla, Sevilla, segundo semestre de 2000, pp. 7-51 [<http://www.ull.es/publicaciones/latina/ambitos.htm>].

Así, debido a la concentración histórica de las enormes capacidades tecnológicas, empresariales y políticas que conquistaron los medios electrónicos de difusión colectivos —particularmente comerciales—, y a su modalidad de funcionamiento monopólico, durante la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI en México, éstos paulatinamente se apoderaron de la propiedad y uso del espacio radioeléctrico, creando un *nuevo espacio público* de interacción virtual, especialmente privatizado, con el que desplazaron gradual y silenciosamente al Estado-nación² de su función rectora de la sociedad —particularmente cultural. De esta forma, a partir del uso concesionado del espectro radioeléctrico, que es un bien público y escaso, propiedad de la nación, explotado mayoritariamente por el sector empresarial de la comunicación, el Estado mexicano quedó atrapado en su propio concesionamiento del espacio público al sector comercial, al grado de estar ahora, política y culturalmente, sometido, arrinconado, coartado, devalorado y humillado frente al gigantesco poder que ha conquistado el sector mediático privado comercial.

De esta manera, con la existencia del nuevo espacio virtual mediático que construyeron las *industrias culturales*³ electrónicas se modificaron las reglas

² Por *nación* comprendemos la entidad conformada en un mismo tiempo y espacio por un conjunto de individuos o comunidades que poseen un mismo territorio, gobierno, estructura jurídica, leyes y lengua, y que libremente se unen y organizan para construir un proyecto histórico de desarrollo. Acerca de la creación del moderno Estado-nación mexicano —de la fase colonial a la etapa moderna—, véase Enrique Florescano, *Memoria mexicana*, Colección Pasado y Presente, Taurus, México, 2001, pp. 549-610; *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, Colección Pasado y Presente, Taurus, México, 2003, pp. 285-455.

³ La idea de *industrias culturales* acuñada por Walter Benjamin, Adorno y Horkheimer surgió de forma tardía como un concepto que buscaba designar a toda una serie de creaciones simbólicas que multiplicadas en numerosas copias o soportes materiales o inmateriales van al encuentro de sus receptores. En este sentido, las *industrias culturales* se conforman no sólo como simples difusores de la cultura o como meros intermediarios entre creadores y consumidores, sino como instituciones estructurantes y constitutivas de la cultura mayoritaria más influyente, de la cultura en una sociedad industrial. De esta manera, dicha categoría analítica supera la denominación de medios de comunicación masiva que parece suponer la emisión simultánea de mensajes punto a masa (de un emisor a muchos receptores), pues este concepto tiene la ventaja de unificar el campo de la cultura industrializada con el de los medios informativos o mejor dicho de restituir la unidad y las interrelaciones que mantienen ambos en la práctica. Este concepto evidencia

y dinámicas tradicionales con las que nuestra sociedad antaño se articulaba, organizaba y participaba colectivamente. Así, se produjo un radical cambio en la jerarquía de poderes y fuerzas que conformaban el esqueleto del poder y de la movilización cotidiana de nuestra sociedad, donde los medios de difusión ahora son el centro del poder político, cultural, mental, emocional, energético y espiritual cotidiano de nuestra República: los medios se transformaron en los grandes sistemas nerviosos y cerebros colectivos que construyeron la nueva *plaza pública* y en los grandes cerebros colectivos constructores de la conciencia cotidiana que organiza y dirige a la sociedad.

En este sentido, los medios de información colectivos –particularmente los electrónicos– se convirtieron en instituciones estratégicas para conformar al Estado, a la República y a la sociedad mexicana. Esto es, a partir de la expansión de la nueva realidad mediática, es posible decir que después de la Revolución Mexicana de 1910 la historia cultural y mental del siglo XX en México, particularmente en las ciudades, se dividió en dos periodos: antes y después de la existencia de los medios de información. Ello debido a que a partir de la presencia de los canales de difusión colectivos se introdujeron múltiples mediaciones tecnológicas y culturales en nuestro funcionamiento social que modificaron radicalmente nuestra forma personal, grupal e institucional de informar, recibir,

que no existe difusión masiva de la cultura sin un modelo comunicativo subyacente y que no es posible una comunicación masiva que no actúe al tiempo como una sistemática máquina de difusión (y reproducción) de la cultura. Pero, sobre todo, su doble componente resulta altamente elocuente: la determinación mercantil e industrial de la mayor parte de la cultura contemporánea, y correlativamente de las numerosas especificidades que hacen de estos sectores unas industrias muy diferentes de las restantes, llenas de particularidades destacadas, sin cuya consideración toda estrategia pública o privada está destinada al fracaso. El eje de las industrias culturales es su reproducibilidad, la inserción de un trabajo simbólico en un proceso mecanizado que permite su conversión en mercancía, porque sólo la copia realizada a escala relativamente amplia materializa establemente la secuencia de comunicación en un objeto adquirible, genera también un público de potencialidades adquirientes, forma una demanda y un precio difuso. De esta manera, dos características fundamentales de las industrias culturales son la significativa inversión de capitales y la división de trabajo consiguiente a toda industrialización. Enrique Bustamante (coord.), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*, vv. AA., Serie Multimedia, Fundación Alternativa, Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 21-24.

escuchar, ver, conocer, sentir, pensar, desear, soñar, imaginar, decidir, actuar, organizarnos y proyectarnos comunitariamente en nuestro país.

Dicha transformación fue tan sustancial –especialmente en cuanto a la modificación del esqueleto y la esencia del Estado nacional y del campo del *espacio público* en México– que reinterpretando la historia nacional de los últimos 200 años se puede afirmar que con la inclusión de la nueva variable mediática en el ámbito superestructural de la sociedad mexicana, encontramos que al concluir la Revolución Mexicana en 1921 se alcanzó el establecimiento de un nuevo pacto social colectivo con los acuerdos posrevolucionarios y se fundó la *Tercera República Nacional* que se conformó con la presencia y acción de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para crear un nuevo orden público de fuerzas equilibradas con contrapesos institucionales que permitieron la convivencia social en concordia. En esta etapa, el poder ideológico ya no significó un problema o peligro para la estabilidad del Estado-nación porque la fuerza ideológica de la Iglesia ya estaba desmantelada con las reformas juaristas que desacralizaron el poder público y crearon una nueva realidad de gobierno laico. Con ello, la dirección ideológica de la sociedad mexicana se le arrebató a la Iglesia y pasó a manos del aparato educativo, los ateneos culturales, y otros organismos formadores mentales de la época que estaban modelados por las directrices que se establecían desde los tres poderes públicos que conformaban la estructura de la República mexicana.

Así, durante el principio del siglo XX las diversas comunidades de la sociedad posrevolucionaria estuvieron gobernadas por las mediaciones políticas, administrativas, coercitivas, educativas e ideológicas de los tres poderes de la *Tercera República Nacional*: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Sin embargo, con la introducción de las tecnologías electrónicas de información de masas en México, con la radio en 1920 y la televisión en 1950, paulatinamente, el poder cultural de las industrias culturales creó una nueva mediación tecnológica que impactó drásticamente sobre las anteriores estructuras económicas, políticas, sociales e ideológicas que existían en la sociedad mexicana y gradualmente desbordó la esfera de acción, control y de orientación del Estado posrevolucionario tradicional. En pocas décadas este moderno poder tecnológico informativo entró en una nueva fase de desarrollo vertiginoso que rápidamente rebasó los límites de los controles jurídicos y políticos convencionales creados por el Estado mexicano y poco a poco se fue conformando paralelamente como un poder ideológico independiente que

adquirió tanta fuerza que le permitió competir y enfrentarse a los otros tres poderes republicanos formales que constituían al Estado nacional tradicional, e incluso en algunos casos, los reformuló, los superó y en otros los sustituyó.

Fue a partir del momento histórico en que los medios ocuparon el lugar central en la conformación de la estructura del poder ideológico contemporáneo de nuestro país, que se constató que si a mediados del siglo XX el Estado mexicano estaba constituido por tres poderes formales divididos y autónomos como fueron el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial que tuvieron su origen en las *Cartas Constitucionales de los Sentimientos de la Nación* de 1813, 1824 y 1857 y que posteriormente se concretaron en la Constitución de 1917, a principios del siglo XXI –en términos reales– el Estado mexicano está compuesto por cuatro poderes concretos: tres formales tradicionales y un reciente poder *fáctico*, que es el nuevo *Poder Mediático*. Este último, cada vez más, debido a sus nuevas y grandes capacidades tecnológico-sociales, silenciosamente frente a nuestras narices, conquistó grandísimas cuotas de poder e influencia que lo convirtieron en el *Poder del Poder* que progresivamente subordinó y presionó al resto de los tres poderes constitucionales de nuestro Estado-nación para someterlos a su voluntad mediático-empresarial e imponer su proyecto de construcción de sociedad, de economía, de política y de seres humanos.

Si la lucha por nuestra Independencia nos dio la edificación de la *Primera República Nacional*, la realización de la reforma juarista aportó la cimentación de la *Segunda República Nacional*, y la Revolución Mexicana colocó los fundamentos de la *Tercera República Nacional* en el país;⁴ ahora, con la consolidación del nuevo poder mediático, especialmente de 1960 en adelante, se conformó lentamente en nuestro país la *Cuarta República* que dio origen a la nueva *República Mediática* en el siglo XXI con su respectiva mutación estatal y social. Es decir, si en 1813 José María Morelos y Pavón aportó el espíritu de la *Primera República* con la expresión de *Los Sentimientos de la Nación* en el Congreso de Chilpancingo, Guerrero; si Agustín de Iturbide proclamó el *Acta de Independencia* del imperio español en 1821 que cristalizó con la elaboración de la primera Constitución

⁴ Jesús Emilio Martínez Álvarez, “Discurso de posicionamiento del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), *IV Informe de gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*, primer periodo de sesiones del segundo año de ejercicio de la LIX Legislatura, Palacio Legislativo, México, 1 de septiembre de 2004, versión estenográfica, pp. 5-6.

del 5 de octubre de 1824, creando la *Segunda República*; si el Congreso Federal prefiguró *La Constitución de las 7 Leyes* en 1836 que sirvieron de base para que en 1857 se jurara la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que le dio el triunfo definitivo al sistema federal y congresional y, con ello, se fundó la *Tercera República*;⁵ con el surgimiento de los medios de difusión colectivos en el siglo XX (la radio en la década de 1920 y la televisión en la década de 1950) y la aplicación del marco jurídico *a modo* que les permitió su expansión monopólica, se permitió la superconcentración de un nuevo poder ideológico informativo monopólico, que se transformó en fuerte poder político, que fundó paulatinamente la nueva *Cuarta República Mediática*, especialmente en las urbes del país.

La *Cuarta República Mediática* se caracteriza por ser el fenómeno histórico de transformación estructural del esqueleto y el proceso tradicional de la gobernabilidad nacional, que se generó por la introducción de una cuarta fuerza en la estructuración del Estado-nación contemporáneo: el *Poder mediático*. Por la vía informal se incorporó una nueva figura histórica activa, de naturaleza virtual, que generó que la estructura de aplicación del poder nacional ya no esté integrada solamente por los tres poderes formales tradicionales definidos por la Constitución Mexicana de 1917, sino que ahora es un nuevo sistema de gobierno integrado por cuatro poderes reales con capacidades de fuerza y eficacia comprobados que luchan entre sí para determinar, cada uno, la regulación y la dirección global de la sociedad mexicana. Así, la composición moderna del Estado mexicano real quedó integrada por una nueva modalidad histórica de existencia, funcionamiento y aplicación del poder real cotidiano compuesto por la acción de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y el *Mediático* —particularmente, televisión y radio. Este último poder virtual gradual se impuso silenciosamente sobre la vieja institucionalidad formal del poder posrevolucionario heredado del siglo XX en México, y ahora su fuerza es tal que diario impacta sustantivamente sobre la conformación del Estado y de la *esfera pública* que da vida a la sociedad mexicana a principios del tercer milenio.

⁵ *Nuestras constituciones. Documentos mexicanos*, Museo Legislativo, “Los sentimientos de la nación”, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, 2000; José María Morelos y Pavón, *Los sentimientos de la nación*, Documentos para la historia, LVIII Legislatura, *Diario de debates*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, abril de 2001.

A diferencia de la fundación de las tres primeras repúblicas nacionales que contaron con fechas históricas precisas y ritos institucionales públicos muy notorios para su instalación, el surgimiento de la *Cuarta República Mediática* en nuestro país, no contó con una fecha precisa de consolidación, ni con actos públicos visibles para datar su inauguración, sino que su naturaleza se constituyó gradual, silenciosa y desapercibidamente dentro del tejido de hábitos y redes culturales de nuestra vida cotidiana a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y alcanzó un afianzamiento maduro a principios del siglo XXI. No obstante, se puede decir que su conformación jurídica nació con la emisión de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y su respectivo Reglamento de 1973. Se reforzó con su posterior actualización el 10 de octubre del 2002 con la expedición del “Acuerdo presidencial sobre el manejo del 12.5% de los tiempos de Estado” y el nuevo Reglamento para la Ley Federal de Radio y Televisión. Finalmente, cristalizó con la aprobación de las Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a Ley Federal de Radio y Televisión conocidas como la “Ley Televisa” el 31 de marzo de 2006 en el Congreso de la Unión, que fortaleció a los medios de comunicación como *poderes fácticos salvajes*, mediante los cuales se estableció el actual pacto social comunicativo unilateral, autoritario, vertical, monopolístico, excluyente, concentrador y discrecional existente entre el Estado, los concesionarios y la sociedad mexicana global a principios del siglo XXI.

El poder fáctico comunicativo y la mutación de la República nacional

Con las fuertes transformaciones de las mediaciones tecnológico-informativas que se dieron al interior de la sociedad mexicana durante el siglo XX y principios del XXI, especialmente con la aprobación de la “Ley Televisa”, constatamos que si en el terreno cultural y comunicativo la comunidad nacional pasó de la declaración del espíritu de los Sentimientos de la nación de 1813, que buscaban fundar la nueva República Federal para darnos un nuevo orden civilizatorio superior nacional, con el reconocimiento de los nuevos derechos civiles y la creación de modernas instituciones públicas, en la etapa del 2000 en adelante se pasó al triunfo de la pragmatidad de los sentimientos del mercado desregulado, regidos por la *mano invisible* de la ley de la libre oferta y demanda de los monopolios informativos. Dichos oligopolios comunicativos lo que

pretenden es la consolidación del modelo de mercado como regla básica para vivir, relacionarnos, comunicarnos y ver la vida en comunidad. En el fondo, fue el triunfo histórico de la lógica de los monopolios del mercado desregulado en el campo virtual por encima de la lógica planificadora de dirección del Estado-nación, autónoma y soberana, en el terreno comunicativo para sobrevivir.

En este sentido, las primeras tres repúblicas nacionales se gestaron por las necesidades históricas consensuadas de la mayoría nacional para darle forma estructural equilibrada al proceso de gobernabilidad social en México y de maduración de diversos procesos históricos colectivos de participación sociopolítica que buscaron la creación de contrapesos a los poderes públicos para gobernar armónicamente en el país. En cambio, a diferencia de los otros procesos históricos, la *Cuarta República Mediática* no surgió por el reconocimiento constitucional o formal de la misma por el sector jurídico del Estado, sino que emergió por la introducción de la fuerte revolución tecnológica en el terreno comunicacional del país, por la formación de los monopolios de la comunicación electrónica, por la concentración de grandes cuotas de poder de las industrias culturales a nivel comunicativo, por la incapacidad del Estado mexicano de poner bajo un orden jurídico justo a los poderes mediáticos salvajes, por la necesidad unilateral de la ampliación de los requerimientos del mercado —a escala ampliada— en la esfera ideológica de nuestra sociedad y, finalmente, por la derrota del Estado-nación en el terreno comunicativo. Con todo ello, la *Cuarta República Mediática* cimentó su poder a partir de la apropiación, la concentración y el secuestro privatizado del espectro radioeléctrico nacional para desde ahí crear el monopolio ideológico que le dio su enorme fuerza y expansión política y económica sobre el gobierno y el resto de la sociedad.

A diferencia de la construcción histórica de las otras tres repúblicas anteriores —que significaron un avance democrático para darle forma y organización al funcionamiento colectivo de la sociedad mexicana, bajo la estructura de tres poderes federales diferenciados, autónomos, soberanos y complementarios—, la creación de la *Cuarta República Mediática* no fue un avance democrático para la sociedad mexicana, sino que fue la fuerte imposición de un nuevo poder fáctico “autorregulado”, e incluso salvaje, que compite en el campo de acción y de influencia de los otros tres poderes públicos establecidos constitucionalmente.

Con la emergencia de este nuevo fenómeno mediático, la sociedad mexicana entró en una nueva fase histórica de construcción del Estado y de la República,

que no fue de progreso nacional sino de un gigantesco retroceso histórico; así, se consolidó con mayor fuerza la edificación de la *Cuarta República Mediática* en México. Dicha República no se edificó con base en el espíritu originario de *Los sentimientos de la nación* que inspiraron la formación de las otras tres repúblicas nacionales, sino que esta última emergió desde las pasiones perversas y voraces que impuso la dinámica de la *mano invisible del mercado comunicativo* autorregulado o desregulado de las industrias culturales monopólicas en el país que impulsaron los parámetros de la posmodernidad económica y política nacional.

La “Ley Televisa” y la consolidación de la *Cuarta República Mediática*

Con la aprobación temporal de la “Ley Televisa” por los poderes Legislativo y Ejecutivo, en el último periodo histórico de construcción de la nación a principios del siglo XXI, la aplicación de esta normatividad ocupó un papel central en la edificación de la *Cuarta República Mediática* en México, pues dicho instrumento jurídico fortaleció desproporcionadamente la expansión del poder comunicativo privado que impactó sobre la cimentación, la estructura y la dinámica cotidiana de la esfera pública y del nuevo Estado moderno del país. Así, con el provisional fortalecimiento económico unilateral de los monopolios informativos comerciales, especialmente electrónicos, mediante la aceptación de la “Ley Televisa”, paradójicamente la misma clase gobernante impulsó al poder mediático de forma superlativa otorgándole más fuerza económica, política, cultural y espiritual de la que anteriormente ya había conquistado sobre la sociedad mexicana y sobre los poderes republicanos del Estado. Con ello, quedaron colocadas las bases jurídicas para que el poder mediático evolucionara de su fase monopólica a su etapa mega oligopólica, consolidando su situación de *poderes fácticos salvajes*, donde el Estado y la sociedad civil tradicional ya no los podían regular, ni detener, sino únicamente someterse a su poder virtual incontrolablemente creciente y subordinador de los otros poderes públicos de la nación.

Mediante esta transformación, el poder mediático tendió a consolidarse como un poder extra constitucional fáctico salvaje que alcanzó una gran eficacia para intervenir cotidianamente de forma determinante en la construcción del campo de lo público en México e influir sustantivamente con su capacidad político-virtual

sobre la dirección del destino de la nación. Así, progresó como una fuerza real independiente que quedó más facultada para enfrentarse al gobierno, al Estado y a la comunidad nacional para imponer su propio proyecto de desarrollo colectivo y obstaculizar o anular aquellos programas que no fueran funcionales para su expansión monopólica. Con ello, paradójicamente, el mismo sector político nacional permitió que el poder mediático evolucionara de ser industrias culturales con objetivos empresariales y capacidades socializadoras lícitas e importantes, para convertirse en instituciones amorales que de facto transformaron al Estado-nación edificado en los últimos 200 años y evolucionaron para formar parte del Estado real y, con ello, construir y dirigir al conjunto social exclusivamente desde los intereses particulares del mercado monopólico. Así, esta nueva presencia virtual consolidada como supra negocio y como fuerza política alineó, presionó, desconoció o subordinó a los poderes públicos constitucionales de la *Tercera República Nacional* y se impuso gradualmente como un novedoso poder, cada vez más autónomo, que conformó la moderna faceta del nuevo Estado nacional mediático y reforzó la maduración de la nueva *Cuarta República Mediática* desigual en la primera década del siglo XXI en México.

En consecuencia, la “Ley Televisa” fue una propuesta normativa que en el periodo que se instrumentó tendió a generar, entre otras, las siguientes trece consecuencias globales para la sociedad, que facilitaron la maduración de la *Cuarta República Mediática* en México:

1. El marco jurídico aceptado no reconoció explícitamente la filosofía del servicio público como directriz básica para dirigir el proceso de la comunicación nacional, especialmente cuando se trataba de la operación de una frecuencia de radiodifusión y las obligaciones sociales que ello representaba para operar un bien público, escaso y limitado, propiedad de la nación.⁶
2. La mayor limitación de la reforma de 2006 a la radiodifusión fue la ausencia de la sociedad en su estructura jurídica. El ciudadano, sujeto y actor fundamental de la democracia, razón esencial de la comunicación, no existió, ni como sujeto esencial, ni como usuario. Ni siquiera apareció en la concepción misma

⁶ Ernesto Velázquez Briseño, *La Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México ante las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones*, Red de Radiodifusoras Educativas y Culturales de México, México, 5 de febrero de 2006, pp. 2-3.

del modelo mercantilista de la radiodifusión que lo redujo a ser un simple consumidor de contenidos, donde la información se convirtió en otra más de las mercancías publicitadas en las pantallas, y no como un bien público al cual tienen derecho de acceder todos los habitantes. El ciudadano estuvo ubicado fuera de toda imaginación legislativa y marginado de un catálogo básico de derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y de la radio y la televisión.

La minuta de la Ley Federal de Radio y Televisión y Telecomunicaciones, aprobada por los legisladores, estuvo hecha a la medida de las necesidades materiales y políticas de las grandes televisoras comerciales, pero no del televidente, y la gran marginada en todo momento fue la sociedad como sujeto esencial de la democracia, como destinataria final de la comunicación, como eje fundamental del desarrollo tecnológico y como objetivo de la convergencia digital.

3. Con el pretexto de modernizar las telecomunicaciones y propiciar la convergencia tecnológica, la reforma a la radiodifusión introducida por la “Ley Televisa”, de ninguna forma incorporó los intereses y las garantías comunicativas elementales de los ciudadanos que los múltiples grupos sociales habían demandado y esperado durante varias décadas para que el Estado se los reconociera, sino que únicamente privilegió las necesidades de expansión voraz de las grandes empresas informativas.⁷ Así, sólo respondió a las proyecciones de crecimiento de las dos empresas monopólicas más poderosas en la televisión privada en México, Televisa y Televisión Azteca, y marginó totalmente el contemplar las necesidades comunicativas del resto de la sociedad, que después de esperar más de 45 años para la reforma democrática de la radiodifusión, el proyecto que surgió no aportó el reconocimiento o la introducción de ningún nuevo derecho o avance ciudadano para los

⁷ Javier Corral Jurado, “Se requiere de una verdadera clase política para reformar la Ley de medios”, Foro “Las reformas a las leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones frente a la sociedad de la información y del conocimiento”, Universidad Iberoamericana (UIA), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y Fundación Prensa y Democracia (Prende), página electrónica del senador Javier Corral Jurado, presidente de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias del Senado, Partido Acción Nacional (PAN), LXI Legislatura, Senado de la República, Congreso de la Unión, México, 2 de febrero de 2006 [www.senadorcorral.org].

televidentes o para los núcleos sociales que se encontraban marginados del acceso a los medios, y desprotegidos desde hace décadas ante los abusos de las industrias electrónicas concentradas; fue todo lo contrario: se creó la mayor subordinación económica, política, cultural y espiritual posmoderna de la población a los grandes poderes despóticos de los oligopolios comerciales de la información colectiva.

4. Fue una ley concebida para la expansión exclusiva de los intereses económicos y políticos de los sistemas radiotelevisivos oligopólicos del país y no para el avance comunicativo integral de las diversas comunidades nacionales. En este sentido, fue una normatividad dominada por el espíritu del *business*, sobre *business*, sobre *business*, y por la exclusión total del sentido social de la comunicación y de la participación comunitaria. Así, este marco normativo ubicó a la radiodifusión nacional como un mero asunto de negocios al que se le colocó en igualdad de condiciones para realizar cualquier actividad lucrativa como el correspondiente al otorgamiento de una concesión para construir carreteras y luego explotar su operación, o la concesión para llevar telefonía fija o celular a diversas coordenadas geográficas para después hacer negocios. Los promotores de esta propuesta jurídica consideraron que el empleo de los medios de comunicación era exactamente igual a un concurso para construir un tren suburbano en la Ciudad de México para después concesionar su explotación por determinado número de años y obtener fuertes ganancias. Luego entonces, desde esta lógica mercantil el otorgamiento de las concesiones de radio y televisión debían pasar por el mismo procedimiento de licitación, y otorgarse al mejor postor, es decir, el que ofreciera más dinero, más derecho tendría para adquirirla.⁸

De esta manera, no restituyó el valor de la radio, la televisión y las telecomunicaciones como un servicio público fundamental para que la sociedad creciera equilibradamente en su conjunto, sino exclusivamente las contempló como un mero negocio salvaje, sin límite, cuya única finalidad fue la de acumular dinero a costa de lo que sea. Fue una reforma que respondió exclusivamente a los intereses lucrativos y políticos particulares de los monopolios de la difusión masiva, y no del interés público de la sociedad.

⁸ Javier Corral Jurado, "Al mejor postor", *El Universal*, México, 3 de enero de 2006.

Se desconoció flagrantemente que además de negocios, la radio, la televisión y las telecomunicaciones también son infraestructuras de comunicaciones colectivas que cumplen una utilidad social, y por consiguiente, deben estar normadas a partir de la perspectiva del servicio público, y no solamente por los criterios mercantiles de la ambición incontrolable del gran capital monopólico.

5. No reguló la concentración de la propiedad, sino que permitió la formación de supermonopolios de la información colectiva. Colocó las condiciones jurídicas para generar un proceso de concentración creciente de las concesiones radiofónicas por un mismo grupo históricamente privilegiado, permitiendo, por una parte, que los medios de información electrónicos se comportaran irrefrenablemente como simples empresas económicas dominantes que marginaron el ejercicio del interés público y, por otra, que con estas características influyeran sustantivamente en la conformación del espacio público mediático, creando una nueva área electrónica colectiva de interacción social extremadamente mercantilizada, privatizada, monopolizada y no ciudadanizada, pluralizada y abierta, impidiendo, con ello, garantizar el interés social del proceso de la convergencia tecnológica.
6. Impidió la existencia de una sana competencia al negar la igualdad de condiciones para que todos los sectores pudieran participar con equilibrio en dicho proceso; introdujo la inequidad en las reglas de competitividad para favorecer a las empresas de por sí ya privilegiadas por el sistema político y económico vigente. No incorporó normas básicas para la competencia económica y no reguló a los agentes dominantes del mercado comunicativo.⁹
7. Como quedó concebida y operada jurídicamente la “Ley Televisa” en el proceso de la convergencia digital “prácticamente les regaló el ancho de banda o las frecuencias liberadas a los grandes concesionarios de radio y televisión, especialmente, al duopolio televisivo, sin que éstos quedaran obligados a cubrir ningún pago al Estado como contraprestación por la ejecución de los nuevos servicios agregados de telecomunicaciones”.¹⁰

⁹ Desplegado de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática (Canieti), *Milenio*, México, 12 de diciembre de 2005, p. 18.

¹⁰ “Busca Acción Nacional fortalecer la Cofeco”, *Reforma*, México, 31 de enero de 2006.

8. El nuevo marco legal le permitió a los grandes monopolios de la información utilizar de manera automática la porción del espectro radioeléctrico para ofrecer diversos servicios de telecomunicaciones, televisión y radio digital y otros servicios de telecomunicaciones agregados, sin pagar ninguna contraprestación al Estado.¹¹
9. Se permitió que sólo fueran los monopolios de la información comerciales quienes aprovecharan los avances de la convergencia digital y que el resto de la sociedad únicamente consumiera los productos que de ahí se derivan. Esto fue equivalente a que sólo los monopolios fueran los beneficiarios de la existencia de la energía eléctrica, del petróleo, del agua, de la atmósfera, y de las utilidades generadas de la Tercera Revolución Industrial, como son el avión, el automóvil, la computadora, el refrigerador, etcétera, y la sociedad sólo fuera espectadora y adquisidora pasiva de este gran progreso material.
10. Fue discriminatoria, pues permitió que únicamente los concesionarios comerciales transformaran sus frecuencias en redes públicas de telecomunicaciones, lo cual significó suprimir la alternativa de que la televisión y radio de servicio público aprovecharan las posibilidades de la nueva tecnología digital y de la convergencia tecnológica para realizar proyectos de comunicación con propósitos educativos y culturales. La definición por ley de que los medios públicos estuvieran impedidos para la emisión de internet, de interactividad de la televisión o del video bajo demanda para propósitos formativos, dañaba directamente el trabajo fundamental de equilibrio e igualdad que el Estado debe realizar en esas áreas con la población más desfavorecida de México a través de los medios públicos de difusión.¹²
11. Las reformas comunicativas aprobadas por los legisladores y el presidente de la República “reforzaron el poder de las televisoras privadas al permitir que fueran estas empresas las que más provecho obtuvieran del proceso de digitalización de los servicios de radio y televisión, y sujetaran el otorgamiento de las concesiones a quien más recursos económicos ofreciera. También

¹¹ “PRD llama al Senado a no aprobar reforma a medios”, *El Universal*, 23 de enero de 2006.

¹² Ernesto Velázquez Briceño, *La Red de radiodifusoras y televisoras educativas y culturales de México ante las reformas a las leyes federales de radio y televisión y de telecomunicaciones*, Red de Radiodifusoras Educativas y Culturales de México, México, 5 de febrero de 2006, p. 4.

cerraron el paso a la existencia de las radios comunitarias desde el momento en que no las reconocieron como tales, sino sólo aceptaron a los permitidos como medios oficiales, y eliminó los requisitos de imparcialidad que deben tener los integrantes de la Cofetel, como órgano rector del sector”.¹³

12. Desde el punto de vista social la “Ley Televisa” fue una propuesta salvaje guiada por una megaambición sin límites que aportó los cimientos para generar, a mediano y largo plazo, una gran violencia social en México, pues relegó radicalmente la participación pública de la sociedad, de los medios comunitarios y de los medios públicos dentro de la constitución de la nueva sociedad de la información que emerge en México, al evitar que ofrecieran servicios agregados de telecomunicaciones al conjunto de la sociedad. Por ello, en la medida en que los sectores sociales desplazados no tengan acceso a los medios de difusión colectivos para poder expresar ante la opinión pública sus necesidades, intereses y demandas que buscan resolver, optarán por tomar, por la vía pacífica o los recursos violentos, otros espacios públicos como las calles, las avenidas, los periféricos, los puentes, las carreteras, las plazas, las instituciones, etcétera, del país para expresar sus necesidades.

Más que crear un nuevo orden civilizatorio para el funcionamiento armónico de nuestra sociedad, dicha normatividad creó un marco jurídico comunicativo para la existencia de una anarquía general, pues sólo se benefició al sector dominante de las comunicaciones y el resto de la sociedad quedó más desprotegido frente al avance irrefrenable de los apetitos monopólicos. Así, se introdujeron las condiciones jurídicas para la polarización, la división y la descomposición nacional, y no para la existencia de la paz, la tolerancia y la pluralidad social que requiere el funcionamiento y la convivencia de las comunidades mexicanas a principios del siglo XXI.¹⁴

13. En síntesis, fue una iniciativa que condujo a un retroceso democrático del proceso general de la comunicación colectiva en México, pues el proyecto tenía como objetivo central darle todas las garantías jurídicas y políticas a

¹³ “Senado detiene discusión de la Ley de radio y Televisión”, *El Universal*, México, 13 de diciembre de 2005.

¹⁴ “Reformas a radio y televisión polarizarán a la sociedad si se avala”, *El Universal*, México, 20 de febrero de 2006; “La ‘Ley Televisa’ beneficia sólo a parte de la sociedad: TV UNAM, Invertia, Infosel Financiero”, México, 28 de marzo de 2006 [<http://mx.invertia.com>].

las dos televisoras dominantes del país para que perpetuaran su dominio y se apropiaran del espectro radioeléctrico actual y del nuevo que se liberará después de concluir la digitalización, negando los derechos más elementales de participación de los ciudadanos.¹⁵

Con la aprobación de la “Ley Televisa” en el Congreso de la Unión se introdujo una contrarreforma comunicativa que evitó el paso a la transición democrática comunicativa y se renovó maquilladamente el viejo modelo de comunicación decadente que existió por casi 8 décadas en el país, pero ahora disfrazado de “moderno”, “competente” y “digitalizado”. Con ello, quedaron establecidas las condiciones políticas, jurídicas, económicas y culturales para que continuáramos teniendo para los próximos sexenios de gobierno más cultura salvaje, con su respectivo triunfo de la *cultura idiota*, y no la creación de una cultura y comunicación sustentables que nos permitan sobrevivir armónicamente en nuestra nación en el siglo XXI.

De esta forma, “el poder de Televisa se convirtió, cada vez más, sino es que ya lo era, en un poder ilimitado e inmoral, pues hasta a su propia Cámara Industrial de Radio y Televisión (CIRT) la volvió a menospreciar y a marginar con tal de alcanzar sus objetivos de superconcentración y dejó fuera a los radiodifusores y a los ciudadanos de sus negociaciones con los diputados”.¹⁶

Mediante la introducción de este proceso jurídico se conformó, a comienzos del 2000, una nueva jerarquía de poderes, donde el poder económico, político e ideológico del sistema mediático se colocó por encima de los poderes del Estado mexicano. El poder Legislativo, o una gran parte de él, fue vulnerado por los intereses económicos y políticos de las grandes empresas de medios de comunicación electrónicos más influyentes en la nación, que lo mismo compraron voluntades entre diputados y senadores, que ofrecieron espacios gratuitos a partidos políticos y candidatos presidenciales, con tal de que se aprobara su iniciativa en el Congreso. Los intereses particulares de los oligopolios de la información se convirtieron en ley general para toda la sociedad.¹⁷

¹⁵ “Senado detiene discusión de la Ley de Radio y Televisión”, *El Universal*, México, 13 de diciembre de 2005.

¹⁶ “Senadores del PAN discuten cambios a la Ley de Radio y Televisión”, *El Universal*, México, 26 de enero de 2006.

¹⁷ Ricardo Alemán, “Congreso vulnerado”, *El Universal*, México, 2 de marzo de 2006.

Al asumir el Congreso de la Unión o la Casa del Pueblo y el Poder Ejecutivo la contrareforma comunicativa como proyecto oficial de desarrollo económico, político, tecnológico, democrático, cultural y espiritual de la sociedad mexicana para las próximas décadas, éste aceptó que su propio poder soberano fuera quebrantado, debilitado y degenerado por el gran poder mediático y, con ello, se diera una sustantiva transformación histórica del Estado, donde la ubicación y fuerza de los verdaderos poderes republicanos se desplazaron de los poderes públicos constitucionales, a las coordenadas de los modernos poderes fácticos de los concesionarios televisivos privados y de su dinámica de acumulación de capital, guiada por la *mano invisible del mercado comunicativo*.

Asombrosamente, el Estado mexicano —con la anuencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo— se autopracticó en el terreno político, cultural, comunicativo y espiritual la tesis suicida del “Estado Cero” que formula que éste no debe intervenir o participar en la creación de políticas públicas para regular los procesos de información colectivos, sino que debe dejar su funcionamiento a la dinámica espontánea de las voraces fuerzas del mercado desregulado de los enormes monopolios de la difusión que entran en competencia entre sí para ganar más auditorios. Es decir, con ello se crearon bases jurídicas para que en materia de comunicación existiera más mercado anárquico con su respectiva comunicación y cultura salvaje, y no más presencia del Estado regulador para impulsar la existencia de la pluralidad cultural y la democracia comunicativa de nuestra nación.

Esta realidad reflejó la enorme debilidad del Estado mexicano contemporáneo en materia de comunicación en los albores del nuevo milenio, y nos llevó a constatar que el verdadero Estado moderno en México ya no está constituido exclusivamente por los tradicionales tres poderes públicos federales y republicanos que conforman a la *Tercera República Nacional* (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sino que ahora está conformado por el nuevo Estado Mediático que han creado e impuesto los grandes monopolios de la comunicación en nuestro país compuesto por los tres poderes públicos anteriores más el nuevo poder mediático electrónico monopólico que se introdujo desde el último tercio del siglo XX a la fecha.

Con este comportamiento desleal de la mayoría de los legisladores y del presidente de la República, Vicente Fox Quesada, los representantes del pueblo traicionaron su juramento constitucional de servir y hacer servir la Constitución

mexicana y asombrosamente se entregaron de manera abierta a la defensa de los intereses de los poderes fácticos de los oligopolios informativos creyendo que posteriormente como compensación ese enorme poder mediático comercial los premiaría, protegería e impulsaría en sus carreras y futuros políticos. Así, paradójicamente en marzo de 2006, fecha en la que se celebró el bicentenario del natalicio de Benito Juárez, fundador de la República, de las bases de la nación mexicana soberana, y del moderno Estado federal, los senadores y el presidente aceptaron oficialmente el proyecto comunicativo más antijuarista y anticonstitucional que se hubiere elaborado en toda la historia nacional.

En este sentido, a principios del tercer milenio se puede decir que la sociedad mexicana inició este nuevo periodo de su historia nacional con una Presidencia y un Congreso de la República rendidos y sometidos a la voluntad de las fuerzas de los poderes fácticos de los monopolios informativos, especialmente del duopolio televisivo, conformado por Televisa y Televisión Azteca; y no con un poder Ejecutivo y un poder Legislativo éticos, fuertes e independientes que le dieran dirección autónoma a la comunidad mexicana para contrarrestar las ambiciones desproporcionadas de apropiación comunicativa del poder mediático y resolver las fuertes contradicciones del crecimiento comunicativo que debe solucionar para existir.

La herencia de la *Cuarta República Mediática* sobre la recomposición del Estado-nación

La instalación y operación cotidiana de la *Cuarta República Mediática* en la estructura económica, política, mental y psíquica en México fue tan determinante que, poco a poco, creó culturalmente un país opuesto al de los anteriores espíritus constitucionales de nuestra historia nacional e incorporó una mentalidad masiva y unidimensional de la vida funcional para el proyecto de superacumulación económica a escala nacional y transnacional, y no para el crecimiento comunicativo equilibrado.

Así, el impacto de la presencia de la *Cuarta República Mediática* mediante la concentración privatizada del espacio radioeléctrico, fue tan sustantivo sobre la estructura de la *Tercera República Nacional*, que a partir de su consolidación institucional ya no se construyó más nación en la sociedad mexicana, sino más

mercado desregulado, salvaje y sin control. Ya no se respaldaron las funciones de los poderes autónomos y soberanos del Estado-nación, sino se compitió con ellos hasta desdibujarlos, descalificarlos, desnaturalizarlos, subordinarlos o acorralarlos políticamente, para hacerlos funcionales a las necesidades de expansión del mercado. Ya no se edificó más espacio público ciudadano, sino privatización del espacio electrónico colectivo para beneficio de los monopolios de la información. Ya no se organizó una emocionalidad que construyera los sentimientos de la “patria”, sino nuevos afectos para que operara la dinámica del mercado. Ya no se generó la unidad de la nación alrededor de un proyecto de identidad colectiva, sino diversas culturas de masas para acelerar el consumo a escala industrial. Ya no se fomentó la competencia comunicativa, sino la concentración informativa. Ya no se propició la pluralidad social, sino la estandarización de los adquirentes. Ya no se crearon ciudadanos críticos, sino activos consumidores compulsivos. Ya no se propició más la participación activa de la sociedad civil, sino se incitó a la presencia unilateral del gran capital que dio origen a la “economía de los compadres”. Ya no se formaron mayores condiciones para ejercer la justicia comunicativa que permitiera la defensa de las comunidades, sino el establecimiento del autoritarismo, la manipulación y la discrecionalidad informativa. Ya no se incorporaron condiciones para el ejercicio de la libertad informativa y de los derechos comunicativos básicos de las comunidades, sino el fortalecimiento del condicionamiento empresarial para el control de la opinión pública. Ya no se fijaron mejores condiciones para la construcción de la conciencia colectiva para la sobrevivencia comunitaria, sino para el impulso de la cultura parasitaria y el libertinaje publicitario para la acumulación desatada de capital, etcétera. En una idea, ya no se crearon cimientos para madurar la nación soberana, sino condiciones políticas e ideológicas para la disputa por la nación.

En síntesis, ya no se propició el fortalecimiento del Estado mexicano desde la concepción fundacional del Estado-nación con la filosofía de los “Sentimientos de la nación”, sino la subordinación de éste a las necesidades del mercado salvaje para desnaturalizarlo y debilitarlo en su misión rectora del proceso comunicativo nacional, para convertirlo en una simple agencia burocrática administradora y protectora de los intereses comunicativos de los enormes monopolios mediáticos para disputarse la riqueza del país.

A partir de esa fase histórica los medios de información colectivos, como poderes fácticos salvajes, se transformaron en una enorme fuerza privada comercial conformadora del campo de lo público que generó una nueva etapa en el conflictivo proceso de construcción del Estado mexicano de inicios del siglo XXI: con la acción de los poderes fácticos mediáticos se dio un retroceso histórico en el proceso de construcción del Estado-nación mexicano.

Mientras que durante el siglo XX el Estado mexicano populista y autoritario cuidó celosamente que las redes de su poder tradicional no se debilitaran mediante la corporativización de las centrales obreras, la seducción de los intelectuales disidentes, el control de los brotes de insurrección campesina, la manipulación de las movilizaciones populares, la canalización de las protestas estudiantiles, la coptación de los descontentos burocráticos, incluso, la represión de los movimientos populares, etcétera, paradójicamente no pudo ver que el verdadero poder real que se construía y consolidaba abiertamente frente a sus narices ya no residía en las viejas dinámicas de los movimientos sociales de oposición, sino que se gestaba alrededor del avance de la revolución tecnológica desregulada que introdujo la presencia del modelo comercial privado de la radio y la televisión en nuestro país. Así, paralelamente al tejido de poder corporativo que construyó durante más de 70 años el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para gobernar a la sociedad mexicana, se cimentaron y desarrollaron las bases del Primer Gran Poder Ideológico en la historia del México moderno, que escribió la otra historia mental y política de nuestra sociedad: *el poder mediático*.

Mediante estas transformaciones el poder mediático ya no está subordinado al gobierno, sino que ahora, cada vez más, es un poder autocrático independiente que creó un micro Estado mediático dentro de la estructura del Estado-nación histórico que ha llegado a subordinar al poder político republicano tradicional. Si de la década de 1950 a la de 1980 los medios de información colectivos estuvieron sometidos al gobierno en turno, al grado que la radio y la televisión fueron los “soldados del presidente”, de 1980 al 2007 los medios se convirtieron en poderes fácticos salvajes que presionaron al Estado mexicano al grado que el presidente, sus funcionarios y los poderes públicos republicanos, ahora son los soldados de los poderes mediáticos. Metafóricamente podemos decir que durante el siglo XX la televisión empezó siendo un departamento de Los Pinos, pero al iniciar el tercer milenio Los Pinos se convirtieron en un departamento de las empresas de televisión en México por las órdenes y directrices que

recibe del poder mediático. Un ejemplo de esta realidad lo encontramos en las elecciones federales de 2006, donde los partidos políticos, los legisladores y el presidente argumentaron que para ganar las elecciones no debían enfrentarse a los intereses de Televisa y Televisión Azteca, sino aliarse con ellos al precio que fuera, y otorgarles lo que desearan (“Ley Televisa”) con tal de que la cobertura y penetración de estas empresas mediáticas apoyaran la difusión de su propaganda electoral a favor de su candidato en contienda: su racionalidad de subordinación estatal fue la mentalidad “Sin el apoyo de Televisa y Televisión Azteca no podemos ganar las elecciones”.

Con la emergencia de la *Cuarta República Mediática* en México el Estado mexicano se transformó y degeneró sustancialmente para adquirir paulatinamente los rasgos de un Estado mediático que es el que opera cotidianamente en la fase de la modernidad nacional, y que se caracteriza por gobernar más desde los recursos de la virtualidad comunicativa que mediante el logro de hechos concretos para resolver las contradicciones del proceso de crecimiento colectivo. Así, el ejercicio ideológico político del poder cotidiano quedó crecientemente mediado por la acción concreta del Estado mediático desde mediados del siglo XX en México, y ya no fundamentalmente desde el Estado político que se preocupa por solucionar los problemas reales de lo público y los resuelve con la práctica de la verdadera política.

Por todo lo anterior, a principios del siglo XXI el poder de los medios dejó de ser una simple variable de presión aislada sobre el Estado mexicano y de reconducción mental y anímica de las comunidades nacionales, para convertirse ahora en un poder fáctico que forma parte de la columna vertebral de las nuevas estructuras constitutivas de poder para estructurar ideológica y políticamente de forma cotidiana al Estado y a la sociedad mexicana, especialmente en las grandes ciudades. Así, entramos en una nueva fase histórica nacional que nos llevó a vivir bajo el imperio del nuevo poder informal de los medios de difusión colectivos, donde su fuerza fáctica compite permanentemente con el desempeño y las funciones de los otros tres poderes constitucionales del Estado mexicano.

La ceguera social para mirar el nuevo cambio histórico

No obstante el gran impacto que representó la presencia histórica obvia del surgimiento del nuevo poder mediático como gran fuerza transformadora y reestructuradora del Estado mexicano, asombrosamente esta realidad todavía no es reconocida por la política, los gobernantes, la sociedad civil, la cultura, los intelectuales y las ciencias sociales en general. Por consiguiente, paradójicamente a principios del siglo XXI vivimos una nueva realidad cotidiana muy avanzada de transformación del Estado en México, acompañado de una teoría o conciencia muy retrasada o desfasada para poder comprender este fenómeno y transformarlo a partir de la conceptualización asimilada.

El no reconocimiento conceptual y político de esta realidad, no se ha debido a la falta contundente de visibilidad, fuerza ideológica, organización, presencia, peso, penetración, expresión, impacto y modernización que ha alcanzado este suceso de transformación del poder dentro de la sociedad mexicana, sino entre otros, a los siguientes seis factores: la presencia de la rígida cultura jurídico política formal, el retraso epistemológico de las ciencias sociales, el extravío de las ciencias de la comunicación, el no reconocimiento del poder ideológico en la estructuración del Estado contemporáneo, la hipnotización de la sociedad y la conservación oficial del mito del “Estado Republicano”.

Todas estas seis limitaciones epistemológicas y políticas generaron que hoy tengamos una teoría política desfasada de la realidad de principios del tercer milenio, con rudimentarias categorías analíticas que cuando intenta explicar la naturaleza ideológico-política del Estado contemporáneo con el instrumental teórico oficial, termina reflejando al viejo Estado del siglo XIX o cuando más al Estado tardío de mediados del siglo XX que ya no existe más en el horizonte contemporáneo del país. Esto debido a que a principios del siglo XXI las condiciones estructurales que lo conforman han evolucionado dando origen a una nueva realidad mediática que ha mutado el esqueleto del Estado moderno, y ahora dicha vieja concepción teórica es incapaz de mostrar la existencia y propiedades del nuevo Estado virtual que hoy actúa en la vida cotidiana en México.

Sin embargo, no obstante estas resistencias mentales, la consolidación creciente de este moderno *poder mediático* cuestiona o replantea la vieja concepción de estructuración tripartita del Estado mexicano compuesta por los poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La evolución de la rotunda realidad mediática contemporánea nos obliga a repensar necesariamente su entendimiento, su conformación, su definición jurídica, su centralidad, su fuerza, su legitimidad, su autoridad, sus acciones, su eficacia, sus prácticas, sus límites, sus transformaciones, etcétera; en pocas palabras, su esencia histórica para elaborar ahora una nueva teoría del Estado moderno mexicano a partir del reconocimiento de la presencia de la gran nueva fuerza mediática que lo atraviesa, lo recompone y lo redefine en el siglo XXI. Debemos reconocer que una parte de la naturaleza del Estado mexicano en la etapa avanzada de la modernidad comunicativa actual ya no sólo es una simple estructura jurídico formal que se elaboró con las diversas constituciones nacionales del proceso político de los últimos 200 años de la historia de México, sino que ahora es una nueva estructura híbrida mediático institucional que se ha transformado por la presencia de las tecnologías de comunicación y sus formas político-administrativas de organizarse.

Por consiguiente, la presencia de este nuevo hecho histórico nos enfrenta a un séxtuple desafío intelectual y político: primero, reconocer la presencia de un moderno proceso de transformación histórica del Estado-nación mexicano; segundo, aceptar que estamos en una nueva etapa descontrolada de evolución de la estructura del poder nacional, a partir del poder fáctico mediático; tercero, generar una nueva forma de definirlo, nombrarlo y reexplicarlo para entender de qué se trata y hacia adónde evoluciona; cuarto, cuestionar la concepción del viejo poder y del Estado que mantiene el universo de conocimientos tradicionales de las ciencias sociales, de las ciencias políticas y de las ciencias de la comunicación para que una vez aceptados los límites de sus miradas convencionales se abran a nuevas realidades elementales de la realidad contemporánea; quinto, producir una nueva teoría conceptual del Estado y del poder público que recupere todo el peso determinante que ha alcanzado la presencia del poder mediático contemporáneo en la estructuración del Estado moderno; y sexto, crear los instrumentos jurídicos y los procesos políticos adecuados para ubicar esa macrofuerza mediática bajo la voluntad de la soberanía nacional y no dejarla dentro de su autodinámica de comportamiento salvaje que atenta contra el Estado-nación construido desde la filosofía de la Constitución mexicana de 1917.

Con la existencia de este corrimiento mediático institucional se comprueba que en términos comunicativos la sociedad mexicana de principios del milenio está viviendo una transición política; pero no es el cambio a la democracia

pacífica, sino es la transición donde el poder de los medios está reconfigurando y, en ocasiones, hasta sustituyendo o desplazando las funciones ideológico políticas del Estado-nación, de las instituciones públicas, de los órganos de gobierno y de cualquier otro poder constitucional establecido, por la imposición de la acción, la dinámica, los contenidos y el modelo comunicativo de los canales electrónicos de información colectivos. Es la transición a la *telecracia mediática* y no a la democracia participativa que requiere la estabilidad elemental del México moderno en el tercer milenio.

Por esta razón, actualmente, la sociedad mexicana y los poderes públicos de la República, especialmente el Congreso de la Unión, están ante la disyuntiva histórica de aceptar caminar en los próximos años hacia un proyecto de sociedad regido por la cabeza mediática despótico-autoritaria de los oligopolios comunicativos privados que se han formado en nuestro país, o avanzar hacia un proyecto de sociedad dirigido por un moderno Estado-nación ciudadano para la sobrevivencia colectiva, reformado por la creación de un nuevo consenso y pacto nacional jurídico de equilibrio entre medios, Estado y sociedad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el rescate comunicativo del Estado-nación mexicano

No obstante haberse aprobado la “Ley Televisa” por los poderes Ejecutivo y Legislativo durante más de un año (2006-2007), fue sólo el Poder Judicial de la Federación el que cobró conciencia del gravísimo error cometido por los dos poderes anteriores y detuvo el avance de dicha normatividad anticonstitucional mediante la rigurosa aplicación de la filosofía de la Constitución mexicana. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue el único poder republicano que reaccionó a mediados de 2007 y corrigió la tremenda desviación estructural que enfrentaba nuestro país en el terreno económico, político, ideológico y comunicativo en la etapa de la historia moderna, con la aceptación de la “Ley Televisa”. Fue el 7 de junio de 2007, fecha de la conmemoración del Día de la Libertad de Prensa y, por lo tanto, del impulso de la libertad del espíritu humano por encima de las fuerzas de la asfixia del poder, cuando el Poder Judicial de la Federación mediante la Suprema Corte de Justicia de la Nación anuló los aspectos centrales de la “Ley Televisa” y colocó el mandato de la Constitución

mexicana por encima de los intereses de los poderes fácticos informativos que ya la habían rebasado con exceso, cinismo, impunidad y prepotencia desde hace varias décadas.

Con la valiente resolución jurídica de la SCJN no asistimos a un hecho coyuntural más de la burocracia legal del Poder Judicial de la Federación, mediante la cual a diario se despachan innumerables asuntos legales de los ciudadanos en el país, sino presenciamos un suceso histórico que contribuyó significativamente a recolocar nuevamente al Estado-nación como instancia rectora del proceso de comunicación del país frente a las fuerzas monopólicas de la posmodernidad tecnológica y política. De esta forma, a partir de los fundamentos constitucionales, la SCJN se enfrentó con autoridad y soberanía a los poderes fácticos informativos que habían erosionado drásticamente la esencia, la soberanía, la centralidad y la misión del Estado mexicano como dirigente de la sociedad y reivindicó el sentido fundamental de la existencia y acción del Estado en el proceso de construcción del proyecto de comunicación colectivo.

Guardando toda proporción histórica, podríamos decir que la acción jurídico-moral de la SCJN en el terreno comunicativo fue un acto equivalente al que en el siglo XVIII ejerció el libertador Benito Juárez, cuando el 12 de julio de 1859 decretó las Leyes de Reforma para limitar el enorme poder ideológico político que alcanzó la iglesia como poder fáctico al obstaculizar el proceso democratizador de la comunidad nacional en esa época, y permitió el avance del proyecto de la República Federal como instancia suprema para dirigir y defender a la sociedad mexicana ante las presiones de dominio que intentaban imponer las fuerzas coloniales.¹⁸

Ante el vergonzoso ejemplo histórico que dejó el deplorable comportamiento del Poder Ejecutivo y de la mayoría de los representantes del Poder Legislativo al aprobar de manera irresponsable, mañosa, condicionada y viciada la “Ley Televisa” en 2005 en la Cámara de Diputados y en marzo de 2006 en la Cámara de Senadores y, posteriormente, aprobarse en abril del mismo año por el Poder Ejecutivo; el Poder Judicial de la Federación dio un ejemplo clásico de responsabilidad, de profesionalismo, de nacionalismo y de ética institucional al

¹⁸ Josefina Zoraida Vázquez, “De la Independencia a la consolidación de la República”, en VV.AA., *Nueva historia mínima de México*, El Colegio de México, México, 2006, pp.174-175.

demostrar cómo un poder republicano del Estado mexicano se debe comportar con soberanía, autonomía, dignidad e independencia para salvaguardar las necesidades comunicativas de la mayoría de la población ante las presiones de los grandes monopolios mediáticos para proteger sus intereses de expansión oligopólica.

Con este fallo jurídico de la Corte vivimos un verdadero proceso histórico de separación de poderes republicanos, pues mientras dos de los poderes públicos –Legislativo y Ejecutivo– ya se habían rendido ante los apetitos voraces de los grandes poderes fácticos informativos entregando la autonomía del Estado a la dinámica de los caprichos del mercado salvaje desregulado, el Poder Judicial actuó como un poder republicano independiente frente a los otros dos poderes subordinados y frenó la propuesta de los monopolios de la difusión comercial y reencausó el proyecto comunicativo de la sociedad mexicana dentro la lógica de la figura histórica de la República para ubicar los principios constitucionales por encima de la dinámica de la *mano invisible del mercado* en el terreno de las comunicaciones nacionales.

Así, con su acción pulcra, la Corte rescató la filosofía básica de la Constitución Política mexicana y con esta óptica colocó en su lugar histórico las piezas fundamentales de la estructura comunicativa del Estado-nación y de la República que se habían desarticulado, extraviado, negado y hasta abortado en el régimen de la “transición pacífica a la democracia” del periodo 2000 al 2006 dirigido por el ex presidente Vicente Fox y que se heredaron directamente al nuevo régimen político de Felipe Calderón del 2006 al 2012.

La intervención de la Suprema Corte corrigió la enorme tendencia errática que autorizaron dos poderes públicos de la República rendidos a los monopolios mediáticos que pretendieron introducir un futuro comunicativo autoritario, asfixiante, excluyente e inhumano; y colocó los límites constitucionales mínimos para que la comunidad nacional pudiera generar otro futuro participativo, democrático, plural, incluyente y humano para el crecimiento comunicativo de la sociedad mexicana en el siglo XXI.

¿Qué hacer para construir otro futuro comunicativo después de la cancelación de la “Ley Televisa”?

La intervención autónoma de la SCJN para rechazar constitucionalmente a la “Ley Televisa”, detuvo provisionalmente el avance del poder mediático en México que tendía a convertirse de poder monopólico informativo en poder mega oligopólico comunicativo. Sin embargo, es importante señalar que aunque la SCJN anuló las bases jurídicas de la “Ley Televisa” en 2007, la estructura concentradora del gran poder mediático en el país continúa intacta y no han surgido nuevas modificaciones normativas que cambien dicho panorama concentrador. Por lo tanto, sigue plenamente vigente la existencia y operación de la estructura y dinámica de la *Cuarta República Mediática* en México que impone su modelo unilateral, vertical, discrecional, monopólico, excluyente, hermético, anticidadano, contrario al servicio público, etcétera, de información electrónica colectiva.

Dentro de este marco histórico es necesario destacar que si con la intervención de la SCJN se puso fin a los tiempos de la “Ley Televisa”, ahora para avanzar en el proceso de construcción pacífica de la democracia en el país, los poderes Legislativo y Ejecutivo deben permitir que emerjan los tiempos de la ciudadanía comunicativa demandados durante más de cuatro décadas. Para ello, deben crear las condiciones políticas que permitan elaborar otro marco jurídico equilibrado en materia de la radiodifusión que rescate, entre otros, los derechos comunicativos básicos de la mayoría de la población que consagra la Constitución y el derecho internacional.

De esta manera, la acción soberana de la Corte para rechazar la “Ley Televisa” abrió un nuevo capítulo de esperanza y posibilidades políticas reales para que la comunidad mexicana, con apoyo del Estado-nación y de la sociedad civil organizada, construya un nuevo modelo de comunicación que responda a los requerimientos de crecimiento de todos los habitantes del país, y no sólo de los oligopolios de la difusión colectiva que se han apoderado de la nueva sociedad de la información mediante el apropiamiento del espectro radioeléctrico.

Es por ello que frente a la profunda transformación mediático cultural que ha sufrido el Estado nacional, hoy la clase política está obligada a revisar el actual marco jurídico con que hoy gozan los medios de difusión electrónicos para definir sus políticas informativas y responsabilidad social ineludible que

les corresponde practicar ante la sociedad para mantener un comportamiento de servicio público y no sólo de mercado feroz que busca crear un modelo de comunicación concentrador, excluyente, desigual y parasitario para incrementar su proceso de acumulación de capital, a costa de lo que sea. De ahí la necesidad urgente de que la estructura política y los poderes públicos republicanos formulen una reforma jurídica sustancial que enfrente vigorosamente el fenómeno del desplazamiento del Estado por el poder mediático y la responsabilidad paupérrima que desempeñan los medios de información colectivos ante la sociedad.

Dicha reforma a la radiodifusión nacional, por un lado, debe ver a la industria de las comunicaciones dentro de las necesidades de desarrollo integral de toda la sociedad, y no sólo dentro de los requerimientos de expansión del sector audiovisual más privilegiado del país. No se debe incrementar el poder impune de las televisoras, pues es un grave peligro para la democracia y para el desarrollo equilibrado de la nación.¹⁹

Por otro lado, debe permitir que el funcionamiento público de las industrias culturales se encuentre ética y jurídicamente orientado y supervisado por el Estado y la sociedad civil mexicana; no sólo por las caprichosas dinámicas del mercado autorregulado y los principios neoliberales del “dejar hacer dejar pasar” de la *mano invisible del mercado comunicativo* que ha introducido la lógica de la globalización contemporánea.

Con la realización de una nueva reforma jurídica democrática sobre la comunicación social, la clase política demostrará que se habrá autotransformado a partir de la moral, la ética y el compromiso constitucional que aceptó contraer frente a la población que creyó en ella y los eligió como sus representantes para dirigir el futuro de la nación con honestidad, eficiencia y dignidad. En síntesis, si los magistrados de la SCJN con su comportamiento institucional ya comprobaron que “estaban hechos” de moralidad, civilidad, imparcialidad y constitucionalismo para realizar su deliberación autónoma frente a las presiones que ejercieron los promotores de la “Ley Televisa”, ahora los poderes Ejecutivo

¹⁹ “Senadores del PAN discuten cambios a la Ley de Radio y Televisión”, *El Universal*, México, 26 de enero de 2006; “Acuerdan senadores del PAN hacer observaciones a ley de medios”, *El Universal*, México, 26 de enero de 2006.

y Legislativo deben demostrar públicamente al país si están hechos de equidad, justicia y republicanismo elemental para crear una nueva Ley Federal de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones que permita el impulso a la democracia y el crecimiento comunicativo colectivo equilibrado en nuestra nación.

De lo contrario, la clase política simplemente continuará ejerciendo su comportamiento simulador de *sector enano* que fortalece al Estado *padrastro* que ya no protege ni defiende a los ciudadanos, con la consecuente subordinación de éste y de la sociedad a los caprichos de la dinámica salvaje de los monopolios informativos en México. Mediante ello se acentuará la fuerte crisis de la política que experimenta el Estado mexicano a principios del tercer milenio, generando graves condiciones para la desestabilización de la sociedad mexicana y no para su transición pacífica a la democracia.

Bibliografía

- Blanco, José (2007), "La educación republicana y la desigualdad social", revista *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, núm. 53, nueva época, año 20, XX Aniversario, UAM-Xochimilco, México, enero-abril.
- Bustamante, Enrique (coord.) (2003), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*, vv.AA., Serie Multimedia, Fundación Alternativa, Gedisa, Barcelona.
- Cantú, María Elena (2005), *Medios y poder. El papel de la radio y la televisión en la democracia mexicana*, Grupo Editorial Norma, México.
- Corral Jurado, Javier (2006), "Se requiere de una verdadera clase política para reformar la Ley de Medios", Foro "Las reformas a las leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones frente a la sociedad de la información y del conocimiento", UIA/UAM/Fundación Prensa y Democracia, página electrónica del senador Javier Corral Jurado, presidente de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias del Senado, LXI Legislatura, Senado de la República, Congreso de la Unión, México [www.senadorcorral.org].
- Esteinou Madrid, Javier (2000), "Globalización, medios de comunicación y cultura en México a principios del siglo XXI", *Ámbitos. Revista Andaluza de Comunicación*, núm. 5, Grupo de Investigación en Estructura, Historia y Contenidos de la Comunicación, Departamento de Periodismo, Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad de Sevilla, Sevilla, segundo semestre, pp. 7-51 [http://www.ull.es/publicaciones/latina/ambitos.htm].

- Florescano, Enrique (2003), *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, Colección Pasado y Presente, Taurus, México.
- (2001), *Memoria mexicana*, Colección Pasado y Presente, Taurus, México.
- González Roldán, José Antonio (2005), “La reforma del Estado en México”, revista *Prospectiva. Temas de gobierno y administración Pública*, núm. 10, julio, “La reforma del Estado”, Órgano de Difusión de Agrupación Política Nueva, México.
- Martínez Álvarez, Jesús Emilio (2004), “Discurso de posicionamiento del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), *IV Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*, primer periodo de sesiones del segundo año de ejercicio de la LIX Legislatura, Palacio Legislativo, México, 1 de septiembre, versión estenográfica.
- Morelos y Pavón, José María (2001), *Los sentimientos de la nación*, Documentos para la historia, LVIII Legislatura, *Diario de debates*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, abril.
- Moreno Márquez, Gorka (2007), “La ciudadanía como meta de la tríada republicana”, revista *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, núm. 53, nueva época, año 20, XX Aniversario, UAM-Xochimilco, México, enero-abril.
- Nuestras Constituciones* (2000), Documentos mexicanos, Museo Legislativo “Los sentimientos de la nación”, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México.
- Ortiz Leroux, Sergio (2007), “República y republicanismo: una aproximación a sus itinerarios de vuelo”, revista *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, núm. 53, nueva época, año 20, XX Aniversario, UAM-Xochimilco, México, enero-abril.
- Roux, Rihna (2007), “México, cambio de siglo. La desintegración de la *res pública*”, revista *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, núm. 53, nueva época, año 20, XX Aniversario, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, México, enero-abril.
- Trejo Delarbre, Raúl (2004), *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, Cal y Arena, México.
- Velázquez Briseño, Ernesto (2006), *La Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México ante las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones*, Red de Radiodifusoras Educativas y Culturales de México, México, 5 de febrero.
- Villamil, Jenaro (2005), *La televisión que nos gobierna. Modelo y estructura desde sus orígenes*, Grijalbo, México.
- Zoraida Vázquez, Josefina (2006), “De la Independencia a la consolidación de la República”, en *Nueva historia mínima de México*, El Colegio de México, AA.VV., México.

Hemerografía

- "Acuerdan senadores del PAN hacer observaciones a ley de medios", *El Universal*, México, 26 de enero de 2006.
- Alemán, Ricardo, "Congreso vulnerado", *El Universal*, México, 2 de marzo de 2006.
- "Busca Acción Nacional fortalecer la Cofeco", *Reforma*, México, 31 de enero de 2006.
- Corral Jurado, Javier, "Al mejor postor", *El Universal*, México, 3 de enero de 2006.
- "Desplegado de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática" (Canieti), *Milenio*, México, 12 de diciembre de 2005.
- "La Ley Televisa beneficia sólo a parte de la sociedad: TV UNAM, Invertia, Infosel Financiero", México, 28 de marzo de 2006 [<http://mx.invertia.com>].
- "PRD llama al Senado a no aprobar reforma a medios", *El Universal*, 23 de enero de 2006.
- "Reformas a radio y televisión polarizarán a la sociedad si se avala", *El Universal*, México, 20 de febrero de 2006.
- "Senado detiene discusión de la Ley de Radio y Televisión", *El Universal*, México, 13 de diciembre de 2005.
- "Senadores del PAN discuten cambios a la Ley de Radio y Televisión", *El Universal*, México, 26 de enero de 2006.

La “Ley Televisa: sometimiento del Estado y enajenación del territorio

Virgilio Caballero Pedraza

La “Ley Televisa” fue aprobada a ciegas por la Cámara de Diputados el 1 de diciembre de 2005, y por el Senado el 30 de marzo de 2006 en sesiones carentes hasta de un debate simulado –que no es ajeno al Congreso–, las que pasarán a la historia de la infamia política tan notablemente como las traiciones a la patria cometidas en el siglo XIX, con las que se enajenó una y otra vez el territorio y la soberanía nacionales. Puede afirmarse sin reservas que el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal traicionaron flagrantemente a la Nación con su contubernio a favor de un par de empresas privadas –que en realidad son una en intención–, por demás de hondo espíritu estadounidense. Vale la pena tener en cuenta algunos de los pormenores con que se culminó un proceso fraguado tiempo atrás.

Al mediodía de aquel 1 de diciembre apareció en la agenda del pleno de la Cámara de Diputados el tema de una reforma a las leyes federales de radio y televisión y de telecomunicaciones. El hecho sorprendió no tanto a los legisladores –que casi en su totalidad nada sabían de tal iniciativa–, sino a personajes de fuera del Congreso y a algunos senadores que habían impulsado la reforma democrática de los medios electrónicos de comunicación.

Resultaba insólito que en la Cámara de Diputados se ocuparan de un asunto que estaba fuera de su interés desde por lo menos ocho años antes. En cambio, estuvo en la agenda del Senado –donde recibió golpe tras golpe– y se mantenía latente, con creciente y silencioso interés. Esto pudo observarse en la sesión del 30 de marzo de 2006, a pesar de que una mayoría de senadores al servicio de Televisa y Televisión Azteca se levantaron esa madrugada con el triunfo de haber entregado a esas empresas un poder superior al del Estado nacional.

La sorpresa provenía de la forma sigilosa, prácticamente en penumbras, con que los personeros de Televisa en San Lázaro hicieron avanzar la propuesta de reforma a las dos leyes citadas, saltándose o violentando uno tras otro los requisitos de la normatividad interna del Congreso —a manera de que sólo unos cuantos conocieran el fondo y la forma de la maniobra—, hasta hacerla llegar a la sesión plenaria. Esa fachosa triquiñuela teatral en la que los elegidos por el pueblo dan rienda suelta a las gesticulaciones y las impotencias que ya han tenido su gloria y su desastre en las Comisiones, donde todo se decide.

El Pleno de la Cámara no discutió la iniciativa de reformas. No la conoció, ino se leyó! El líder de la bancada de izquierda, Pablo Gómez, se tomó dos minutos en la tribuna para proponer que se obviara la lectura obligada por la normatividad y se pasara ¡ya! a la votación. ¡Qué poder de convencimiento, cuánta elocuencia espléndida en taimado favor a los intereses antinacionales!

Trescientos veintisiete diputados de todos los partidos presentes en la sesión inclinaron su noble dedo —antes sólo se levantaba, hoy se agacha—, para apretar el botón electrónico que en cinco minutos reveló espléndida unanimidad legisladora para entregar la porción más estratégica del territorio nacional, el espacio radioeléctrico, a un duopolio que se distingue por su lealtad ideológica a los Estados Unidos, por su entusiasmo hacia el *american way of life*.

Era y es tiempo de canallas: los jefes parlamentarios de entonces, con sus más cercanos cómplices, pasaron, como trapecistas en vuelo, de una cámara a otra en la siguiente Legislatura. Ésta que padecemos, como quien cambia sólo de disfraz para seguir gozoso en la comedia santanista, la de la traición sinfín. Ahí siguen fraguando otras ominosas entregas...

Avalada por la prodigiosa velocidad entreguista, la decisión de los diputados intentó pasar por el Senado en el mismo sendero turbio, de política priísta “en lo oscurito”, bien aprendida por todos, pero encontraron la resistencia del grupo de senadores que desde el principio del 2000 había impulsado diversas acciones parlamentarias y recogido iniciativas ciudadanas a favor de hacer de la televisión y la radio recursos orientados al desarrollo general de la sociedad.

Tengo vivo el recuerdo de aquel fin de semana de principios de enero, cuando la iniciativa llegó al Senado y los mensajes electrónicos de alerta y preocupación se reproducían de grupo en grupo, de persona a persona, alertando de la inminencia de un golpe brutal al país y a los esfuerzos de décadas por hacer de los medios electrónicos un bien de la sociedad, como la Constitución lo establece.

Con el respaldo de muchos ciudadanos de fuera del Congreso, Javier Corral, senador panista, impulsó desde el Senado algo más que una resistencia al gompismo de los diputados: logró, con algunos de sus compañeros –Bartlett, Sauri, Cárdenas, del PRI y del PRD–, abrir otro espacio de consulta, uno más, el último de muchos antes de la “Ley Televisa”. En ese espacio confluyeron las opiniones de 48 expertos, decenas de organizaciones civiles, tres organismos de Estado y muchos personajes que evidenciaron, hasta la altura de lo irrefutable, la amenaza que significaba la “Ley Televisa”.

También se presentaron los personeros del duopolio, armados con mínimos razonamientos acerca de lo indefendible, pero con enormes, ridículos, pantagruélicos recursos tecnológicos apantallabobos y muchas amenazas en el discurso y en las conversaciones a trasmano.

La Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), y hasta el Instituto Federal Electoral (IFE) –que estaba en pleno entredicho por su parcialidad en el proceso electoral de julio de 2006– comparecieron para advertir que la “Ley Televisa” violentaba, atropellaba a otras leyes, la Constitución incluida.

La CFC hizo ver los peligros de que la concentración del espectro radioeléctrico en unas cuantas manos, ya temible, sería peor con las reformas; la Cofetel dijo que la confusión y el incumplimiento entre una y otra leyes, con el pretexto de que la convergencia tecnológica traía consigo la facultad de que los proveedores de un servicio pudieran ofertar otros sin cumplir la ley respectiva, abatiría precisamente la legalidad; el IFE adelantó acerca del peligro de que los propios candidatos a puestos de elección popular además de sus partidos, puedan contratar publicidad en medios electrónicos. O sea, mucho más dinero inidentificable, sucio, en todo el proceso electoral.

Lo imbatible fueron los liderazgos de los senadores Emilio Gamboa y Enrique Jackson, del PRI, de Héctor Larios y Héctor Osuna, del PAN, que fingieron ignorar todas esas argumentaciones en gran medida provenientes de la sociedad preocupada y alerta; armaron una sólida muralla inmovible desde la que 84 senadores autómatas se opusieron durante 43 ocasiones a que siquiera se discutieran cada una de las objeciones levantadas por los senadores que se oponían a la masacre constitucional a favor de Televisa.

El mediodía y la noche transcurrieron entre la dignidad política de unos cuantos y la miseria moral de los muchos de siempre. Radio Educación me

encomendó la conducción, desde nuestros micrófonos, armado con un televisor en cabina, de esa jornada de 14 horas, que se inició a las dos de la tarde.

Al final, como a las cuatro de la mañana, la traición al país había sido consumada por una clase política que no tiene más rumbo que el de sus míseras aspiraciones, carente, parece que sin remedio, de toda visión de Estado y de Nación.

Como muchas personas preocupadas por el abatimiento de las instituciones de los poderes establecidos en la Constitución, por parte de dos empresas privadas con obvios intereses trasnacionales, opiné en esas horas que el atropello iba mucho más allá que la prohibición constitucional de formar monopolios o incluso violentar los derechos a la información y las libertades de expresar las ideas. Es gravísimo que así sea, como se pretendió, y sin duda se seguirá procurando. Coincido con las deliberaciones, reflexiones, análisis y opiniones que sobre esos temas abundan, pero me pareció más alarmante, desde el principio, el de la soberanía nacional vulnerada, acotada, alienada.

El artículo 42 de la Constitución General de la República señala con claridad que el espacio aéreo por encima del territorio nacional es parte de la soberanía de México.

Las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones establecían, de hecho, la entrega a perpetuidad del espacio radioeléctrico al duopolio televisivo que se ha distinguido –si es que fuera poca la disfuncionalidad antisocial de sus tareas cumplidas– por su cercanía a las políticas dispuestas a hacer de México el patio trasero de los Estados Unidos.

Coincidí, por tanto –como muchos otros–, con las 43 objeciones de anticonstitucionalidad que presentaron ante la Corte los 47 legisladores encabezados por Javier Corral, Manuel Bartlett, Dulce María Sauri, y contribuí a divulgarlas en la medida de mis posibilidades.

Hubo esta vez, en el periodo que va del 1 de diciembre de 2005 –fecha que Pablo Gómez conservará para siempre en su memoria– a junio de 2007, tal abundante, copiosa, apasionada, tenaz y eficiente participación de organizaciones ciudadanas, personajes destacados, hombres y mujeres de a pie, para impedir la culminación del atropello que se ultimaba ya en el Senado, que puedo afirmar con certeza que nunca antes el tema de la democratización de los medios de comunicación había logrado tanta y tan sustanciosa participación social. Sin embargo, el Senado saboreó con Televisa su triunfo conyugal. El poder

Legislativo fue sometido *ad absolutem* aquel 30 de marzo, como a las cuatro de la mañana, la hora de los agonizantes...

No valieron ninguna de las más de 30 lecturas que en tribuna hicieron los senadores opuestos al atropello. Solicitaron decenas de veces, siempre como alguien que habla frente a la pared, que se discutieran los artículos flagrantemente opuestos a la letra y al espíritu de la Constitución. No les fue concedido el derecho a debatir sus opiniones. Con la disciplinada complicidad de 84 Senadores, una vez tras otra, la voz siniestra del presidente senatorial Enrique Jackson se levantaba para decir “se rechaza por mayoría de votos la propuesta del senador X a discutir... tal cosa”.

La “Ley Televisa” fue aprobada por el Poder Legislativo y promulgada sin chistar por el Ejecutivo el 14 de abril de 2006. Junto con la entrega de la parte más estratégica del territorio nacional, cedida a perpetuidad a empresarios privados, culminaba un proceso de progresivo sometimiento de los poderes legales al poder de facto de los medios electrónicos; una suerte de golpe de Estado pacífico, respaldado de modo decisivo por el poder distorsionador de los medios electrónicos, al que le faltaba para completarse, el sometimiento del Poder Judicial.

Los debates de junio de 2007 en la Suprema Corte de Justicia de la Nación –ya se sabe– impidieron que el golpe se completara y que se consumara el acto entreguista del territorio nacional, restableciendo, al menos en la perspectiva, un cierto equilibrio republicano al echar para atrás los aspectos más ominosos fraguados por Televisa con el Congreso y con el Ejecutivo.

La esperanzadora intervención de la Corte no fue sin embargo tan oportuna como para interponerse a los efectos destructivos que la “Ley Televisa” propició en el proceso electoral por la Presidencia de la República. No podía. Desde mi percepción, no estaban los ministros en aptitud ni actitud política para dirimir durante los meses tormentosos de mediados del 2006 –de manera que lo hicieron después– el asunto central de los procesos políticos en México: la conducta parcial, arbitraria, autoritaria y decisiva de los medios de comunicación electrónica. De haberlo hecho, es probable que el resultado de las elecciones hubiera sido otro.

El suspenso en que quedó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los senadores que se oponían a la “Ley Televisa”, que duró exactamente un año, desempeñó sin duda un papel importante en el curso que se dio al juego electoral, caracterizado por la saña con que la guerra sucia electrónica

enturbó el ánimo político y las garantías de contar con un proceso equilibrado, transparente y justo.

A más de un año de aquel 6 de julio se acumulan abundantemente los testimonios, publicaciones, libros, que documentan las múltiples distorsiones de la información y agresiones a la voluntad democrática de la sociedad con los que la televisión mercantil contribuyó para hacer de este periodo de la política que vivimos el más oscuro y ominoso en la historia reciente de México. La Corte no llegó tarde, simplemente no estaba planeado que llegara en esas horas. El poder de las televisoras no fue más allá, pero sigue intacto el que ya tenía y sigue teniendo.

Poderes fácticos y gobernabilidad autoritaria

La “Ley Televisa” como estudio de caso

Enrique E. Sánchez Ruiz

Resultados recientes de investigaciones sobre la cultura política y sobre la democracia entre los latinoamericanos, muestran un extendido desencanto hacia esta forma de organización política (Caputo, 2004). En una encuesta que realizó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se descubrió que una alta proporción de latinoamericanos preferían el logro del desarrollo económico, por sobre la consolidación de la democracia; es decir que a grandes porciones de la población latinoamericana no les importaría mucho que regresáramos al autoritarismo, en aras de un mayor bienestar material (Caputo, 2004). Sin embargo, muchos consideramos necesario consolidar un orden político democrático, participativo, al tiempo que se busca un orden socio-económico menos inequitativo e injusto, con riqueza y bienestar para todos. Pero en general la concentración de recursos de poder, además de la concentración de la riqueza, no parecen contribuir al logro de un orden más democrático. Por consiguiente, consideramos que la concentración de un recurso de poder tan importante como las industrias culturales, constituye un formidable obstáculo para lograr y consolidar la democracia en América Latina. La democracia latinoamericana necesita, entonces, madurar y consolidarse; desarrollar mecanismos, instituciones y procesos de gobernabilidad democrática.

Este ensayo es parte de una investigación que pretende esclarecer empírica y conceptualmente si altos grados de concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación, constituidos hoy en día en formidables poderes

fácticos, tienen relación con la gobernabilidad, en particular con la llamada “gobernabilidad democrática”. Se parte de un enfoque histórico-estructural, donde el análisis económico—concentración— no es simplemente uno de naturaleza “técnica” —no es sólo asunto de “indicadores” o modelos matemáticos predictivos—, sino que no puede prescindir de la inclusión de determinaciones, factores y variables provenientes de la política —y viceversa, que enriquece el análisis político con elementos de la crítica económica. Por consiguiente, tres conceptos que se juzgan de suma utilidad para comprender mejor los procesos analizados son el de “gobernabilidad”, proveniente de las políticas públicas; el de “poder” —poder constitucional/fáctico—, de la filosofía y la ciencia política, y el de “concentración”, originado en la economía política. Brevemente introduzcamos este último.

Se han hecho diversos diagnósticos sobre los medios de comunicación en América Latina a través del tiempo y una de las constantes ha sido que las tendencias hacia la concentración se mantienen. Especialmente respecto al medio más influyente: la televisión (López, 1993; Sinclair, 1999; Mastrini y Becerra, 2005). Hay mucho que discutir sobre si dejamos que prevalezcan criterios económicos o “políticos”, incluso “culturales”, o cómo los combinamos para llegar a un acuerdo satisfactorio sobre el concepto de concentración. Se puede hablar, *por lo menos*, de “concentración industrial”, o de emisores, concentración/diversidad en el plano de los mensajes, y concentración/pluralismo en el de los receptores (Iosifides, 1997; Mastrini y Becerra, 2005).¹ Pero podemos partir de un acercamiento cercano al “sentido común”, y refiriéndonos de momento solamente a la concentración de los emisores mediáticos, tanto productores como distribuidores: cuando hay muy pocos competidores, hay una alta concentración en un mercado. La situación extrema de concentración ocurre cuando hay un solo vendedor: el monopolio; si hay pocos productores y/o oferentes de una mercancía o servicio, se habla de oligopolio. Los economistas actuales suelen medir la concentración con diversos indicadores, uno de los cuales es el porcentaje del mercado que cubren las cuatro empresas más grandes (Cr4): si es del orden del 60% o mayor, se dice que se trata de un mercado concentrado. Si dos empresas controlan un mercado —como el de la televisión abierta de México— tenemos un caso extremo

¹ En otro documento reciente —avance también de la misma investigación— desarrollamos el concepto y algunos de sus referentes empíricos, en relación con la diversidad y el pluralismo en las industrias culturales latinoamericanas. Véase Sánchez Ruiz, 2006.

de oligopolio, el duopolio; sin embargo en el caso de la televisión mexicana, hay un “jugador” dominante. Los medios latinoamericanos suelen operar dentro de estructuras de mercado altamente oligopólicas, altamente concentradas. Los oligopolios y monopolios gozan, en el ámbito económico, de un gran poder² —el llamado “poder de mercado”— que puede eventualmente también convertirse en otras formas de poder. Las industrias culturales altamente concentradas suelen adquirir por consecuencia un vasto poder cultural e ideológico, que a su vez se transforma en poder político (Sánchez, 2005a). De ahí que en la actualidad los medios sean considerados entre los principales actores políticos, además de ser una base fundamental del espacio público contemporáneo, arena en la que ocurren algunos de los principales procesos políticos, es especial en periodos electorales.

En una primera aproximación, “poder” significa capacidad de acción. Acudiendo a la etimología de la palabra, Carpizo (1999:322) indica que el significado original de “poder” es “quien es capaz en sí”. Sin embargo, la acepción que nos interesa es más bien relacional, es decir, el poder es una capacidad que se ejerce sobre algo, o más importante aún, sobre alguien: “El campo del poder es, entonces, estrictamente relacional” (Poulantzas, 1980:146). De acuerdo con la concepción weberiana clásica, un sistema de poder consiste en una relación jerárquica, asimétrica entre sujetos sociales, en virtud de la cual un individuo, grupo o colectividad “A” tiene la capacidad de determinar el comportamiento de otro individuo o colectividad “B” (O’Donnell, 1978; Giménez, 1983): “A dispone de un poder sobre B ($A > B$) si A se halla en condiciones de lograr o impedir que B realice o no una acción X”.³

La concepción de Michel Foucault sobre cómo se ejerce el poder, complementa y amplía lo anterior:

En sí mismo, el ejercicio del poder no es una violencia a veces oculta; tampoco es un consenso que, implícitamente, se prorroga. Es un conjunto de acciones sobre acciones posibles; opera sobre el campo de posibilidad o se inscribe en el comportamiento de los sujetos actuantes: incita, induce, seduce, facilita o dificulta,

² Entre otros aspectos, capacidad de establecer o cambiar discrecionalmente los precios, las cantidades y las calidades de un producto o servicio en el mercado; barreras de entrada, a veces insuperables, a nuevos competidores, etcétera.

³ J. Baechler, citado por Gilberto Giménez, *op. cit.*, p. 12. Véase también Carpizo, 1999.

amplía o limita, vuelve más o menos probable; de manera extrema, constriñe o prohíbe de modo absoluto; con todo, siempre es una manera de actuar sobre un sujeto actuante o sobre sujetos actuantes, en tanto que actúan o son susceptibles de actuar. [...] El ejercicio del poder consiste en “conducir conductas” y en arreglar las probabilidades. En el fondo, el poder es menos una confrontación entre dos adversarios o la vinculación de uno con otro, que una cuestión de gobierno [...] Gobernar, en este sentido, es estructurar el posible campo de acción de los otros [Foucault, 1990:103].

El poder entonces no es necesariamente una “relación perversa”. El poder, en principio, puede ser usado “para bien”. La fuerza de uno o varios sujetos, utilizada para traer comida para la familia o la comunidad, es un poder –individual o colectivo– de gran utilidad para la especie. El logro de objetivos comunes, mediante la organización y división del trabajo, incluyendo la delegación democrática en un liderazgo, es una forma de ejercicio del poder.

Desde varios puntos de vista, se pueden señalar diversos tipos de poder y formas de ejercicio del poder, “actual”/“potencial”, ámbitos y recursos, etcétera (Stoppino, 1998). Pero aquí nos importa el *poder político*, aquel que se ejerce para gobernar. A fin de reproducir la vida material y espiritual inmediata, y mantener un cierto orden y equilibrio, dadas las divergencias de intereses y contradicciones –entre sujetos, clases, estructuras–, todo sistema social, de cualquier magnitud, debe estructurar las acciones de sus diversos componentes en algún tipo de *organización social*, mediante una división del trabajo, leyes y ordenamientos de observancia general: una forma de gobierno. Esta última es necesariamente una forma legitimada de ejercicio del poder (Carpizo, 1999). El poder político *legítimo* es aquel que se instituye mediante reglas, se trata de *los poderes constitucionales*, en la modernidad entendidos como el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Pero en ocasiones, individuos, grupos o instituciones pueden impulsar, por ejemplo, iniciativas de política pública, o legislativas, que no necesariamente velan por el beneficio colectivo general sino por intereses particulares, usualmente de ellos mismos. Cuando suelen ser exitosos reiteradamente, es claro que ejercen un poder: un poder *no constitucional* (Casar, 2007). Así, el poder fáctico es el que se ejerce fuera de los ámbitos formales, que no coincide con el aparato del Estado. El poder fáctico se ejerce *de hecho* –tácticamente– no de *iure* –legalmente. Sin

embargo, no necesariamente es ilegal o ilegítimo.⁴ La mayor parte de las veces no es necesario que se imponga por la fuerza, le basta con explicitar, o incluso con sugerir sus deseos para que se conviertan en realidad. La clave de su ejercicio es su capacidad de control de recursos externos a la política. Ejemplos de poderes fácticos son la Iglesia –católica, en el caso de México–, el narcotráfico, los empresarios –algunos individualmente, otros mediante empresas especialmente poderosas, o por los organismos cúpula–, y los medios, particularmente en la actualidad, la televisión.⁵

La gobernabilidad, por otro lado, es la capacidad efectiva, legítima, de gobierno. Si bien se trata de un término de uso relativamente reciente en las ciencias sociales, cuenta ya con una diversidad de genealogías y de acepciones (Aceves, en prensa). En su origen anglosajón, como *governance*, que ha sido traducida también como “gobernanza”, se refiere a “buen gobierno” en cualquier ámbito, tanto gubernamental propiamente, como privado (Alcántara, 1998). Joan Oriol Pratts (2003) distingue, entre las diversas acepciones, *gobernanza* en términos de entramado institucional –como especie de variable independiente o, mejor, contextual–, de *gobernabilidad*, como capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional. A pesar de que hay quienes piensan que la gobernabilidad solamente ocurre en un sistema democrático, como se corrobora en la revisión que recientemente realizó Francisco Aceves (en prensa), nosotros más bien concordamos con otro punto de vista, como el de Antonio Camou, quien considera a la democracia y a la gobernabilidad como dos fenómenos diferentes, si bien potencialmente convergentes. Así, la democracia es claramente una “forma de gobierno”, mientras que la gobernabilidad “es más bien un estado,

⁴ Hay poderes fácticos a todas luces ilegales, como el de los narcotraficantes, que llega a corromper, comprar o atemorizar y controlar a poblaciones enteras, desde autoridades gubernamentales, representantes eclesiales, ciudadanos individuales que se prestan al lavado de dinero y, en algunos casos, a poblaciones marginales enteras, que encuentran trabajo seguro en condiciones de elevada pobreza y desempleo.

⁵ En realidad, hasta hace muy poco se ha comenzado a teorizar sobre los “poderes fácticos” como tales, aunque estudios y análisis sobre factores, grupos y actores de poder, los ha habido prácticamente desde siempre en la ciencia política. En nuestro país, al parecer la primera reflexión sistemática al respecto, aunque sin usar el término ahora en boga, fue el ya clásico libro de Pablo González Casanova, *La democracia en México*.

una propiedad o una cualidad que nos indica el ‘grado de gobierno’ que se ejerce en una sociedad” (Camou, 2001:37). A su vez, “tal grado de gobierno” representa “un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” (Camou, 2001). Finalmente, insistiremos en que, si a veces se hace necesario hablar de “governabilidad democrática”, en otras ocasiones habrá gobernabilidad, dentro de un arreglo político de mayor o menor autoritarismo, por lo que entonces habría que referirse a este tipo de situación como “governabilidad autoritaria”. Así podemos caracterizar el ejercicio de la hegemonía priísta durante varias décadas en México.

Hay otras discusiones, definiciones y acepciones de la “governabilidad”, incluyendo por ejemplo la propuesta de Luis F. Aguilar (2006) de retomar el término “governación” como sinónimo de “governanza” y con un sentido más amplio que el de gobernabilidad; u otras discusiones más antiguas, como la de Foucault (1981) sobre la “governamentalidad”. En virtud de que lo que de momento nos interesa en este trabajo es comenzar a interpretar algunos aspectos de nuestra realidad política, para no paralizarnos necesitamos decidir una acepción de “governabilidad” que nos permita hacer la investigación empírica, sin tener que perseguir “la esencia” del concepto —mucho menos, de momento, en lo que de normativo tiene. Lo importante es comprender la realidad, y los conceptos son mediaciones para llegar a ello. Hay un par de dimensiones que nos parecen importantes y operables, en términos de la observabilidad del concepto:

La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia del pueblo. Dentro de esta definición se deben tomar en cuenta dos variables: la primera es la eficacia, y la segunda la legitimidad [...] La eficacia puede entenderse como el cumplimiento de los objetivos del gobierno. La legitimidad se puede considerar como la aceptación de los ciudadanos de la dominación del gobierno.⁶

Es decir, cuando hay gobernabilidad, las políticas públicas suelen producir resultados —los deseados y a veces algunos no deseados, recordemos las

⁶ “Governabilidad”, en *Ciudad Política. Portal de Ciencia Política* [<http://www.ciudadpolitica.com>] consultado el 10 de noviembre de 2006.

“funciones” de Robert Merton, 1995—, con un grado de aceptación pública. Pueden lograrse resultados en la instrumentación de políticas públicas y en general en la acción gubernamental, a veces incluso, sin la “necesidad” de obtener el consenso y la participación de la población afectada —no necesariamente “beneficiada”. Serían formas *autoritarias* de gobernabilidad aquellas que predominan en regímenes autoritarios, las cuales logran incluso ciertos grados de “legitimidad”, como en diversos momentos lo lograron los gobiernos priístas en México, durante los siete decenios que mantuvieron la hegemonía. Si los recursos de poder, entre ellos los medios de comunicación, se hallan altamente concentrados, controlados por unas cuantas manos, puede haber gobernabilidad; incluso, puede existir algún grado de “legitimidad” pero ésta será de índole autoritaria (Angell, 2005). Finalmente se trata del ejercicio de la hegemonía, en el sentido de Antonio Gramsci (1971), de dominación “consensuada”. La gobernabilidad que lograron desarrollar los regímenes priístas en México fue una dominación a partir del consenso, es decir, el ejercicio de la hegemonía (Hallin, 2000). Con la gobernabilidad democrática no solamente se logran resultados de manera eficaz y eficiente, sino que también se puede basar en un mayor grado de participación social y consenso; en consecuencia, mayor legitimidad social. La gobernabilidad democrática solamente se logrará en América Latina mediante la participación social generalizada no sólo en la elección de gobernantes, sino en los procesos de establecimiento e instrumentación de políticas públicas o en el ejercicio mismo del gobierno.⁷

Por otra parte, ya que nos referimos antes a la gobernabilidad en términos de “grados de gobierno”, tendríamos que relacionarla con su antónimo: la ingobernabilidad (Offe, 1990). No tenemos la intención aquí de disertar conceptualmente de manera amplia sobre la gobernabilidad, pero coincidimos con Camou (2001) en el aspecto de que habría entonces grados de gobernabilidad: desde el equilibrio ideal, o gobernabilidad plena, la gobernabilidad “normal” pasando por el “déficit de gobernabilidad” y las “crisis de gobernabilidad”, hasta llegar a la ingobernabilidad propiamente. Desde la inexistente sociedad perfecta, hasta el caos total, las sociedades humanas reales presentan el predominio de alguno de estos “estados fluidos”. Dada la complejidad y diversidad que caracteriza a las

⁷ En este sentido, consideramos que el ámbito de la democracia va mucho más allá de las elecciones. Véase Enrique Sánchez, *Medios de comunicación y democracia*.

sociedades contemporáneas, coexisten tendencias hacia alguno de los extremos, y es cuestión de muchos factores políticos, sociales, económicos y culturales, cuál de las tendencias es la dominante.

Se parte aquí de la pregunta sobre las articulaciones entre el proceso democrático y los medios de comunicación masiva, que además de exitosas industrias culturales son actores centrales de los procesos políticos contemporáneos, innegables poderes fácticos. Además de haberse constituido en actores políticos, los medios a la vez conforman la arena pública donde se “juegan” los procesos políticos, especial, aunque no únicamente, en tiempos electorales (Sánchez, 2005a). Es decir, usando algunas expresiones metafóricas contemporáneas, la “logósfera”, la “videósfera” y el “ciberespacio” han sustituido a las plazas públicas como lugar de visibilización de lo público; de hecho, los medios, tanto los tradicionales como los nuevos, constituyen el nuevo espacio público, o lo que sería el espacio público ampliado. La principal hipótesis que sostenemos es la siguiente: siendo los medios de comunicación, especialmente la televisión, actores y arenas privilegiadas de los procesos políticos actuales —no solamente en periodos electorales—, se constituyen en poderes fácticos descomunales; al existir una tendencia muy fuerte hacia la concentración de su propiedad y control, los medios contribuyen más bien a establecer un orden de gobernabilidad de corte *autoritario*, legitimando intereses y acciones de élites muy particulares, imponiendo decisiones de manera no participativa, aunque con la apariencia de consensuales y legitimadas. Por consiguiente, los medios actuales representan obstáculos para una gobernabilidad ampliamente participativa, o democrática. A su vez, en una especie de círculo vicioso, en este proceso de concentración —económico y político, además de cultural— los medios consolidan cada vez más su estatus de poderes fácticos, lo que les permite participar en un orden hegemónico, produciendo consenso para un proceso de desarrollo del que se benefician unos pocos, aunque con una fachada “democrática”.

Antes de continuar con la discusión en el plano conceptual, tomaremos brevemente el caso del papel que han desempeñado los medios de difusión masiva, especialmente la televisión, en los procesos políticos mexicanos recientes, para ejemplificar en el concreto histórico. Primero haremos una breve reseña del comienzo del proceso de democratización en México y enseguida describiremos el caso de la “Ley Televisa” como un ejemplo de “gobernabilidad *autoritaria*”, generado desde y para un poder fáctico.

El caso de la “transición democrática” mexicana

En el año 2000 México rompió electoralmente con la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que ejerció el poder durante 71 años.⁸ Tras una apariencia democrática –de hecho, no faltaron las elecciones para todos los niveles de gobierno durante todo ese periodo–, el partido gubernamental –o gobierno hecho partido– llegó a permeare todas las esferas de la vida pública mexicana, prácticamente monopolizando el poder político. Todos los analistas del Estado mexicano del siglo XX concuerdan: en la base del “sistema político mexicano”, subyacía una enorme concentración de poder en el presidente de la República, quien a su vez tenía la capacidad de nombrar directamente a su sucesor y a una enorme cantidad de otros funcionarios supuesta o eventualmente “electos”. En realidad los poderes constitucionales –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, se subsumían en uno solo: el Poder Ejecutivo (Hernández, 2005).⁹ Se trataba, por así decirlo, de una especie de dictadura sexenal, cuya fuente de legitimación yacía en que al término de su periodo, cada presidente se retiraba y dejaba todo el poder a su sucesor (Cosío, 1974). El otro elemento clave era el partido oficial (PRI), que en virtud de una estructura corporativista y mediante prácticas clientelares, incorporaba a grandes capas y sectores de la población, como campesinos, obreros y sectores medios; como era de esperarse, el líder indiscutible del partido era el presidente en turno (Reyna, 1974; Córdova, 1972).

Los medios de comunicación, altamente concentrados, se constituyeron en parte fundamental de este aparato hegemónico (Arredondo y Sánchez, 1986), en la medida en que el Estado mexicano fue tejiendo redes de complicidades y alianzas con otros factores de poder, que ya describía Pablo González Casanova (1965) en su seminal libro *La democracia en México*. Sin embargo, hay que apuntar que González Casanova todavía no encontró que los medios pudieran

⁸ Fundado en 1929 como Partido Nacional Revolucionario (PNR), se convirtió en 1938 en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), que en 1946 se transformó en Partido Revolucionario Institucional PRI. Véanse Córdova (1974) y González Casanova (1981).

⁹ Por cierto, al no haber en los hechos “tres poderes”, sino sólo uno, la prensa no era en la realidad un “cuarto poder” en México, sino en todo caso, otro más de los “no poderes” sujetos al Ejecutivo, ya que no ejercía el papel asignado por el pensamiento liberal, de “perro guardián”, vigilante de las acciones del gobierno.

ser ya considerados en sí mismos como actores *centrales* de este entramado del poder en México. De hecho, las referencias a los medios como participantes medulares en los procesos políticos mexicanos, por parte de científicos sociales –de los “duros”: sociólogos, politólogos, etcétera–, comenzaron tardíamente, mientras que hoy en día es un tema ineludible. Como simple ejemplo, baste hacerle un seguimiento a un autor como Lorenzo Meyer (1992; 1995; 2005), en cuyos estudios de la realidad política mexicana van ganando creciente presencia los medios, en particular la televisión. La imagen que ha prevalecido en los análisis se ha modificado a tono con cambios en la realidad, así, ésta ha evolucionado de una imagen de “autocensura”, de sujeción de los medios al aparato gubernamental (Granados, 1981); a una de coincidencia de intereses y colusión (Rivapalacio, 1997); a una de “mediocracia sin contrapesos” (Trejo, 2001; 2004). Nosotros creemos que tal imagen cambiante corresponde al proceso real, del devenir poderes fácticos los medios mexicanos. Sin embargo, es muy claro que algunos actores sociales, tal como los empresarios de la industria de Radio y Televisión –más específicamente la familia Azcárraga–, fueron tejiendo desde las décadas de 1930 y 1940 una base de poder, que eventualmente les ha permitido erigirse en baluartes del poder fáctico mediático de nuestra contemporaneidad (Fernández, 2007).

Hemos analizado el papel de los medios como obstáculos para la democracia en México, por sus estructuras concentradas y centralizadas (Arredondo y Sánchez, 1986; Sánchez, 1987; 2005b; 2005c). Aunque aquí no hagamos uso de algún índice de concentración específico, a partir de los análisis previos podemos afirmar que la televisión es el medio más altamente concentrado en México, donde domina un duopolio en el mercado de la televisión por aire, pero la de paga tiene también una participación muy alta de la empresa hegemónica, Televisa (Sánchez, 2005c); la radio, el cine y la prensa, seguirían en ese orden de más a menos, en términos de estructuras de mercado concentradas.

Hacia 1968, el “sistema mexicano” comenzó a hacer crisis y a perder legitimidad, cuando el gobierno reprimió una serie de manifestaciones sociales y estudiantiles, masacrando estudiantes en Tlatelolco.¹⁰ El llamado “milagro mexicano” comenzaba a agotarse (Loeza, 2005). Otra masacre de estudiantes

¹⁰ Hubo manifestaciones y represión desde un decenio antes, pero hay consenso en que el 68 fue un parteaguas en la historia política de México. Véase Meyer (2005b).

ocurrió en 1971. A partir de 1976, cada administración presidencial terminaba con una crisis económica peor que la anterior. La terrible crisis económica de 1982 se extendió durante todo el periodo sexenal y se dice que el gobierno tuvo que “callar” el sistema de cómputo electoral en 1988, porque al parecer apuntaba a una victoria del candidato opositor de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas.¹¹ Cuando ocurrió el terremoto que destruyó la Ciudad de México en 1985 y ante la incapacidad gubernamental de organizar de manera rápida y eficiente las labores de rescate, el pueblo mexicano —en particular el capitalino— se dio cuenta de que era capaz de organizarse de una manera autogestiva eficaz.¹² Así comenzó a exigir un cambio que se supondría se manifestó en las elecciones de 1988, en las que —como era costumbre, pero a una escala sin precedentes—, el gobierno tuvo que cometer fraude para rescatar el resultado electoral a su favor. Dice Alberto Aziz (2003:391):

Las huellas del fraude electoral se pudieron seguir a través de diversos estudios que mostraron las irregularidades y que coinciden en que hubo zonas específicas de defraudación —en diversos estados. Por eso se puede afirmar que el fraude del 6 de julio de 1988 fue —cita a un trabajo previo del mismo autor— “masivo y estuvo orquestado como una operación de Estado, es decir, que no fueron errores humanos aislados, sino que se manipuló la elección para obtener resultados distintos a los que se emitieron en las urnas”.

Con grandes diferencias, los medios participaron defendiendo el *statu quo*, muy especialmente la televisión, cuya cobertura a favor del partido gobernante fue masiva y desvergonzada, y en mucho menor medida la prensa escrita —en especial la de la ciudad de México que se comportó relativamente más plural que la del resto del país— (Arredondo *et al.*, 1991). Sin embargo, si —como muchos sospechamos— efectivamente hubo una votación masiva en contra del PRI —o a favor de Cuauhtémoc Cárdenas—, el apoyo intenso de la televisión nacional al partido oficial en realidad ayudó prácticamente en nada a que se acelerase la transición democrática (Sánchez, 2005b). En todo caso, el ocultamiento

¹¹ “Así se Calló el Sistema”, Véase Arredondo *et al.* (1991). El gobierno en realidad usó la expresión “se cayó el sistema”.

¹² Sobre la evolución de los medios durante todo este periodo, véase Sánchez Ruiz (2005b).

mediático del fraude –más la cobertura previa favorable al PRI– habría contribuido a reducir el malestar social y político de parte de la oposición y de la ciudadanía deseosa del cambio, después de las elecciones (Sánchez, 2005b).

A partir de entonces, México comenzó a transitar hacia un “pluralismo tripartito” (Aziz, 2003), es decir, a la oposición ya tradicional del Partido Acción Nacional (PAN), de derecha, se sumó la de la nueva coalición de izquierda, que eventualmente derivó en el actual Partido de la Revolución Democrática (PRD). Paulatinamente el PRI fue perdiendo gubernaturas, alcaldías y diputaciones a favor de la oposición, incluyendo la enorme ciudad de México, que ganó precisamente Cuauhtémoc Cárdenas en 1997, abanderando ya al PRD. Por cierto, las políticas económicas y sociales que surgieron de los gobiernos del PRI desde 1982, de corte “neoliberal”, no ubicarían a este partido en “el centro”, sino que en principio el PRI de esos años podría ser considerado, desde cierto punto de vista, un partido *de derecha*.¹³ Los medios mexicanos –en especial la televisión– tuvieron que reconsiderar al paso del tiempo su *cuasi* militancia partidaria y fueron mostrando una cara crecientemente más plural en sus coberturas electorales, y sus políticas editoriales más en general (Trejo, 2001). Es importante recalcar que la “pluralización” y la relativa contribución democrática posterior no partieron de una súbita conversión de, por ejemplo, los concesionarios del ya para entonces duopolio televisivo, sino que se trató de una respuesta casi forzada al reclamo generalizado de la población (Sánchez, 2005b). Recordemos que por ejemplo la *Rede Globo* de Brasil en su momento tuvo que ceder ante la *demanda masiva* que clamaba a gritos las elecciones “directas ya” a principio de la década de 1980: la resistencia de la empresa de Roberto Marinho a apoyar el cambio no solamente la estaba deslegitimando en un sentido ideológico o político, sino que comenzaba ya a afectarle incluso en las ventas publicitarias, por lo tanto, decidió apoyar el movimiento social generalizado –no sin antes haberlo negociado con los generales todavía en el poder. Globo en aquel momento, como Televisa posteriormente en México, no experimentó una “mutación democrática”, sino que percibió que la crisis social y de gobernabilidad ya afectaba sus intereses

¹³ Es muy difícil determinar con exactitud, o por lo menos con claridad, el lugar de ciertos actores y partidos políticos en la “geometría ideológica”. El propio PRD se ha ido descubriendo en los últimos años como un partido “conservador” en algunos aspectos. Entre una interminable cantidad de discusiones sobre el tema, véanse Bobbio (2004) y Fermeadois (1995).

más esenciales, los económicos (Sánchez, 1994). A partir de presiones políticas externas muy fuertes, se puede pensar que los medios podrían apoyar el paso de una gobernabilidad autoritaria, basada en la concentración de factores de poder, a una de corte más democrático, en la medida en que sus propios intereses y sobrevivencia no se vieran afectados.¹⁴

Para las elecciones del 2000 se dio una combinación de factores y circunstancias: entre ellos, el hartazgo del pueblo mexicano con los gobiernos priístas que habían mantenido al país en crisis económicas graves durante los últimos dos decenios, y por lo tanto, el deseo generalizado del cambio. Complementariamente, había surgido una oferta, literalmente “del cambio”, en el carismático candidato del PAN, quien además se mostró buen usufructuario de los medios y recursos de la moderna mercadotecnia política. Comenta Raúl Trejo Delarbre:

El presidente Vicente Fox quiso depender de los medios como ningún otro gobernante en la historia de México. Su triunfo electoral de julio de 2000 se pudo atribuir, en buena medida, a la cobertura que la televisión y otros medios nacionales dieron a su campaña. En aquella temporada política los dos noticieros más importantes de la televisión destinaron a Fox el 30.7% de sus espacios sobre campañas electorales mientras que al candidato del PRI le otorgaron el 28% en promedio. La votación que le dio el triunfo se debió fundamentalmente a los deseos de cambio político que tenía la mayor parte de los ciudadanos, pero la mercadotecnia electoral jugó un papel relevante [Trejo, 2004:96].

¹⁴ De tanto querer analizar a los medios desde una óptica política, con frecuencia se olvida que en nuestro sistema de medios, donde predominan empresas comerciales, que o venden publicidad o mercancías —ejemplares, como los periódicos—, o servicios —de entretenimiento como la televisión de paga—, son de hecho, principalmente, industrias culturales. De pasada, suelen ser también actores políticos e incluso informadores de lo que sucede en el entorno. No se interprete esto con el extremo opuesto de que los medios solamente tengan intereses económicos; es claro que con la mayor frecuencia quienes poseen y controlan los medios tienen conciencia clara de su propia articulación con las estructuras de poder en la sociedad, pero no dejan de ser principalmente empresas en búsqueda de rentabilidad.

En realidad, la cantidad de tiempo o de espacio, por sí sola, no es definitiva para que un candidato triunfe, como sucedió en 1988.¹⁵ Hay otros aspectos de índole cualitativo que deben acompañar a la visibilización mediática, aunque la presencia sostenida ayuda por lo menos a mantener la popularidad. Como ya lo comentamos, Vicente Fox ha sido un político “mediático” y sus niveles de aceptación fueron relativamente altos durante todo su sexenio. De cualquier forma, hay evidencia empírica de que los noticieros televisivos sí tuvieron algunas influencias importantes en la formación de opiniones y actitudes, y en el sentido del voto de ciudadanos mexicanos (Lawson y McCann, 2005).

Desde el primer día de su mandato, como ocurrió durante la campaña, Fox mostró particular predilección –pero también debilidad– por la televisión. En un balance de la mitad del sexenio, comentaba un analista:

A tres años del *gobierno del cambio*, la administración del presidente Vicente Fox ha dado respuesta positiva a prácticamente todas las exigencias de la cúpula de los concesionarios de la radio y la televisión. Con los panistas en el poder, los empresarios de la radiodifusión han obtenido más triunfos políticos que durante el gobierno que lo antecedió, el de Ernesto Zedillo, la modificación del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión acorde con sus intereses; la desaparición del decreto de 12.5% de tiempo fiscal; el refrendo prácticamente automático de concesiones vencidas por 12 años; el visto bueno para llevar a cabo la transición de las tecnologías digitales de radiodifusión con base en sus condiciones y su propia forma de trabajo (Sosa, 2004:16).

Durante esos primeros años se había generado una propuesta de Ley de Comunicación Social que sustituiría a la entonces vigente de Radio y Televisión de 1960, que era bastante obsoleta en muchos aspectos. Una cualidad enorme de aquella iniciativa era que conjuntó las voluntades de legisladores de los tres principales partidos, y que se alimentó con opiniones del ámbito académico, de los gremios concernidos, así como del gubernamental y del privado. Sin embargo,

¹⁵ Como acaba de suceder en 2006, el monitoreo de Instituto Federal Electoral [http://monitoreo-noticiarios.ife.org.mx/IFELinea/hmain_menu.aspx] muestra que los medios en general, y los electrónicos en particular, favorecieron relativamente al candidato perdedor, Andrés Manuel López Obrador, en términos cuantitativos. Véase Trejo Delarbre (2006).

su espíritu democratizador no alcanzó a convencer a los concesionarios y éstos negociaron directamente con el presidente Fox la promulgación de un decreto presidencial que modificaba la reglamentación a la ley existente en términos favorables para ellos. Así, el 10 de octubre de 2002 el Poder Ejecutivo sorprendió a todo México con lo que se llamó “el decretazo”:

La promulgación del Reglamento del 10 de octubre, tanto en lo político como en lo jurídico, arroja un saldo negativo para los sectores que esperaban, no sin las reservas del caso, resoluciones positivas en algunos de los muchos temas y problemáticas de los medios electrónicos en México puestos sobre la Mesa de Diálogo. Es claro que tal episodio, resultado de un acuerdo secreto comparable sólo con las maniobras priístas de un pasado aparente, que hoy confirma la permanencia de sus viejas estructuras en la cúpula del poder, conlleva una cuantiosa pérdida social desde varios frentes y rubros [Alva de la Selva, 2002].

El poder político de las televisoras en este periodo se basó en la “luna de miel” que sostuvieron éstas con Vicente Fox y, en el caso de TV Azteca, con la antigua vocera del presidente, su esposa, Martha Sahagún. Otro episodio memorable fue la invasión violenta y ocupación que realizó personal de TV Azteca a las instalaciones de transmisión y antena del Canal 40 de la Ciudad de México –ubicadas en el Cerro del Chiquihuite– en diciembre de 2002. A pesar de que se contravenían leyes federales y cuya observancia competía al Poder Ejecutivo, ninguno de los secretarios de Estado que podían intervenir –el de Gobernación y el de Comunicaciones y Transportes– lo hicieron. Es proverbial la respuesta de Vicente Fox al cuestionamiento que le hicieron¹⁶ periodistas sobre la inmovilidad del gobierno federal, ante la flagrante violación al estado de derecho: “¿Y yo por qué?”

Conflictos de poderes y gobernabilidad

Vicente Fox ganó las elecciones presidenciales, pero su partido no ganó la mayoría en el Congreso, donde el PAN obtuvo 41.2% de integrantes de la Cámara de

¹⁶ Véase revista Etcétera, número 28, de febrero de 2003, Dedicado casi en su totalidad al episodio del Cerro del Chiquihuite.

Diputados y solamente 35.9% en la de Senadores. El PRI consiguió 42.2% de los diputados y 46.8% de los senadores, mientras que el PRD logró respectivamente 10% y 11.7%. Los dos partidos de oposición principales podrían —como en ocasiones lo hicieron— obstaculizar las iniciativas presidenciales y del PAN. Así, Fox hizo algunas grandes promesas, como la de que la economía crecería a un ritmo de 7% anual, lo que nunca consiguió. El logro de muchos de los objetivos que se trazó Fox en materia económica se condicionó a ciertas reformas que tenían que proponerse y aprobarse en el Congreso: reforma fiscal, energética, laboral, etcétera, (Rico y Román, 2006). Observaba a cinco años un analista:

El PAN, por fin, podría cumplir a los ciudadanos una serie de reformas ansiosamente demandadas, cuyos obstáculos se situaban siempre en la calle de enfrente: el PRI. Es decir, nunca como en este momento, el PAN y sus gobiernos tenían las mejores condiciones para operar y conducir el proceso de transformación social, sea empujando reformas federales que incidieran en la transición democrática nacional, o fuera porque estaban en la mejor posición de modificar las reglas de la práctica política local. La embriaguez retórica no dejaba ver, ni en pañales, la dimensión real de los problemas, ni prever los futuros comportamientos de la nueva oposición dolida por la pérdida histórica de un poder que habían atesorado por más de setenta años [Villafaña, 2005:3].

Pero Fox no fue capaz de negociar con la oposición priísta y perredista los acuerdos para llegar lo más cerca posible a las reformas que planteaba como necesarias. De hecho, los diagnósticos sobre la presidencia de Vicente Fox coinciden en lo poco que pudo lograr (Trejo, 2003; Ornelas, 2004). El “presidente del cambio” prácticamente no cambió nada, porque además sus políticas económicas y sociales eran una continuación de las de los dos últimos presidentes del PRI, los llamados “neoliberales” (Meyer, 2005; 1995). En incontables ocasiones el presidente Fox envió una iniciativa al Congreso e inmediatamente iniciaba una campaña pública mediática de presión, aparentemente sin acompañarla de acciones efectivas de cabildeo con los propios legisladores. El PRI supo manejar ambigüamente su mayoría tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, aliándose algunas veces con el PAN y otras con el PRD, para finalmente terminar obstaculizando las iniciativas foxistas. Las alianzas fueron móviles e inestables y en este periodo surgió con mucha frecuencia un recurso que no era necesario en los tiempos de las mayorías priístas en el Congreso:

el veto presidencial, que usó en muchas ocasiones Vicente Fox. En no pocos momentos se llegó a hablar de “ingobernabilidad” (Mariñez, 2002; Weldon, 2006). Aunque muchos de estos procesos terminaban en derrotas políticas para Vicente Fox, su imagen pública y popularidad se sostenían, en parte gracias a su “carisma mediático”. Se puede decir que durante prácticamente todo su gobierno Fox tuvo un déficit importante de gobernabilidad, en términos de la incapacidad de llevar a término de manera eficaz y eficiente la mayoría de las reformas planteadas para lograr las grandes políticas y metas, en particular las económicas. Sin embargo, un caso claro –y extremo– de *ingobernabilidad*, en el sentido de la virtual desaparición de poderes –por lo menos al nivel local– y la falta de coordinación de los niveles de gobierno, llegó a finales del sexenio en Oaxaca. Se podría pensar que la administración foxista terminó con una crisis de gobernabilidad, con el enfrentamiento del presidente con el Poder Legislativo, una escalada de la narcoviolencia, además del conflicto en Oaxaca.

El problema es que a pesar de que el país avanzó en términos de la democracia electoral –supuestamente– cuando Fox desbancó al PRI de la Presidencia de la República, no llegó la hora de la gobernabilidad democrática en México (Serrano, 2006). El otro enorme problema es que los poderes formales, constitucionales, se han dejado avasallar por fácticos, algunos de los cuales ya existían –como la iglesia, los organismos empresariales y algunos empresarios particulares–, mientras que otros han surgido más recientemente –como el narcotráfico y los medios, en particular los electrónicos.

Sometimiento de los poderes constitucionales al poder fáctico: la “Ley Televisa”

A fines de 2004 y durante 2005 quedó demostrado que Televisa, TV Azteca y otros actores políticos que los seguían, tendrían poder suficiente para detener la iniciativa de ley que habían impulsado senadores de los tres principales partidos –de hecho, bajo el liderazgo del legislador del PAN, Javier Corral–, apoyados por un sinnúmero de actores y organizaciones académicas, mediáticas y políticas (Esteinou 2006; Gómez y Sosa, 2006). Vimos ya que el llamado “decretazo” produjo una zancadilla a las intenciones democratizadoras que lideraban el intento.

Pero había más en camino: desde mediados del 2005, Televisa había encargado al diputado Javier Orozco –del minoritario Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y coordinador de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía– junto con el diputado Miguel Lucero (del PRI) encomendaran a ciertos expertos la redacción de una iniciativa de ley que “sorpresivamente” fue presentada a fines de noviembre y que fue aprobada por unanimidad en un tiempo récord de *siete minutos* el día primero de diciembre del mismo año. Desde luego que todos los legisladores conocían el origen de la propuesta, una Minuta que modificaba las leyes federales de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones (Islas, 2006). En el régimen anterior, del presidencialismo priísta, no hubiera sido extraño que se rompiera tal récord de “eficiencia legislativa”, en virtud de que prevalecía un modelo de gobernabilidad autoritaria (Preciado, 2002). En este caso, no se trataba de una iniciativa presidencial, sino de una iniciativa –esto está bien documentado– particular. Es decir, un poder fáctico –la empresa Televisa– sustituyó a los poderes Legislativo y Ejecutivo como fuente de una iniciativa legislativa que sería “eficientemente” aprobada por diputados de todos los partidos, incluyendo los del PRD. En este episodio hay un ejemplo nítido de un aspecto central de la gobernabilidad en el sentido de “eficiencia”, en este caso legislativa. Pero esta Minuta que pasó así de rápido, además sustituía a una iniciativa ciudadana preexistente (Gómez y Sosa, 2006).

No es posible comentar el contenido de la Minuta en este espacio, pero coincidimos con otros comentaristas, quienes opinaron que, más que una pieza de decoro legislativo, se trataba de “un plan de negocios” (Islas, 2006). En siete minutos, sin discusión alguna, los diputados de todos los partidos resolvieron que las concesiones para transmitir por radio y televisión se adjudiquen en lo sucesivo al mejor postor, en lugar de por decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo (Trejo, 2006). Hacía mucho tiempo que analistas, actores políticos y sociales interesados, insistían en que la manera como se otorgaban las concesiones y permisos de radio y televisión era prácticamente discrecional y, por lo tanto, había que sustituirla con reglas claras y equitativas. Pero la reforma a la Ley lo que hace es instituir un procedimiento de licitación. Un aspecto negativo de la vieja legislación, la discrecionalidad, se sustituye con otro por lo menos igual de negativo, la subasta al mejor postor. Gracias a las modificaciones a las leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, la transición a la digitalización y mucho del proceso de convergencia tecnológica será aprovechado prácticamente

sin pago adicional por las grandes empresas ya dominantes. Pero en general, la principal crítica es que mediante las reformas aprobadas se favorece el proceso de concentración de unas industrias de por sí altamente concentradas: la de medios electrónicos y la de telecomunicaciones (Trejo, 2006). Jenaro Villamil escribió en la revista *Proceso*:

En entrevista con *Proceso*, la mayoría de quienes saben cómo se gestaron las modificaciones identifica a Bernardo Gómez –vicepresidente de Televisa– y a su director jurídico, Javier Tejado Dondé, como los artífices de los cambios que le otorgan a Televisa la seguridad de quedarse hasta por 20 años más con las nuevas concesiones que se darán en el proceso de convergencia digital, contar con un órgano regulador –la Cofetel– subordinado a sus intereses, y poner a la industria en manos sólo de quienes cuentan con más dinero para comprar los bienes públicos concesionados [2005:17].

Se trató de un caso de altísima eficiencia legislativa y en cierto sentido, una muestra de “governabilidad”. Sin embargo, por lo menos en la Cámara de Senadores el documento sí encontró la oposición de algunos legisladores, de los tres partidos principales, quienes lograron que se discutiera durante enero, febrero y marzo de 2006. Pero las voces discordantes fueron minoritarias y finalmente la Minuta fue aprobada a fines de marzo (García y Sosa, 2006). Como era de esperarse, el presidente Fox no la vetó y se reformaron las leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, de acuerdo con los intereses minoritarios de quienes detentan el poder monopólico:¹⁷ Televisa, TV Azteca y Telmex.

México se encontraba en plena contienda electoral por la Presidencia de la República y ninguno de los cinco candidatos tuvo alguna crítica ni para la nueva legislación ni para el proceso por medio del cual se aprobó ni mucho menos para su origen, por todos conocido.¹⁸ Néstor García Canclini (2006:6) comenta que:

¹⁷ Se usa la expresión “poder monopólico” para referirse a un mercado de estructura oligopólica altamente concentrada. Véase Baran y Sweezy (1966); y Samuelson (1973).

¹⁸ Solamente Andrés Manuel López Obrador declaró a la prensa que “Si genera sospechas, no debe aprobarse”, en el periódico *El Universal*, citado por García y Sosa (2006:14).

Los medios masivos son capaces de contribuir decisivamente a la democratización social, cultural y política. Pero la experiencia mexicana muestra que puede ocurrir lo contrario si las megaempresas arrinconan al poder político y dilatan las decisiones de interés público hasta tiempos preelectorales para amenazar a los candidatos con su desaparición comunicacional. Los jefes de los bloques legislativos exigieron a sus representantes en las Cámaras que apoyaran la “Ley Televisa” para no perjudicar la imagen mediática de sus candidatos.

Por cierto, debido a la ventaja que llevó en las encuestas durante muchos meses del 2005 y principios del 2006 Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD, y ante el temor de que ganara las elecciones presidenciales, tanto el presidente Fox como algunos legisladores del PAN y del PRI intentaron introducir reformas legales e institucionales y diversos candados que le ataran las manos al siguiente presidente en la toma de decisiones vitales para la economía (Acosta, 2005; Cervantes, 2005). Pero esta reforma, que no promovió Fox, sino Emilio Azcárraga, sí le ataba al siguiente presidente las manos –relativamente– en términos de que por la nueva ley ya no podría otorgar discrecionalmente las concesiones para estaciones nuevas de radio y televisión, como en el caso de la ley de 1960.¹⁹ Por lo tanto, si algún candidato de oposición pensaba otorgar nuevas concesiones para abrir la competencia en el sector, por lo menos sería más difícil. Hubo entonces una serie de candados en las reformas legales –que brevemente discutimos– a favor de unos pocos actores sociales:

Es evidente que las reformas impulsadas y el proceso de negociación en el que se desarrollaron fueron hechas a la medida e intereses de los grandes conglomerados de medios de México, que se verán favorecidos de las distintas posibilidades que les ofrece la convergencia tecnológica para potenciar sus servicios agregados y desarrollo de nuevos negocios [Gómez y Sosa, 2006:33].

¹⁹ Pudiera ocurrírsele al nuevo presidente otorgar concesiones para promover un ambiente competitivo, o más claramente competido en televisión y telecomunicaciones, lo que no agrada a los usufructuarios actuales.

La gobernabilidad de la que hablamos es para los proyectos y las políticas del poder fáctico-mediático, no para los poderes que emanan de la Constitución. Gómez y Sosa Plata añaden:

A diferencia de los beneficios que se otorgan sobre todo a las televisoras, advertimos que la radio y la televisión públicas, ciudadanas y comunitarias, quedan relegadas, tanto por omisión como en lo incluido en las nuevas disposiciones de legislación, situación que va en contra de la pluralidad democrática y diversidad cultural (2006).

Concentración mediática y gobernabilidad democrática

Hace pocos años, el australiano John Sinclair (1999), se refería a la concentración como un elemento central de la fórmula latinoamericana para una “televisión exitosa”. En realidad, sus casos de estudio fueron básicamente el de TV Globo del brasileño Roberto Marinho y el de Televisa del mexicano Emilio Azcárraga, y descripciones menos detalladas de los casos del Grupo Clarín en Argentina y Venevisión de Venezuela. El de Sinclair es uno más de los trabajos que, me parece, han inflado la imagen de “la televisión latinoamericana”, a partir del éxito y de las exportaciones de un puñado de empresas, especialmente las dos primeras. Pero hemos encontrado empíricamente que a pesar del enorme potencial, de Televisa, y en menor medida de TV Azteca, para producir y exportar programas televisuales —dentro de una estructura altamente oligopólica—, México resulta ser un país deficitario en el sector audiovisual y, particularmente, en el televisivo (Sánchez, 2005c). Además, análisis como el de nuestro colega Sinclair implican que la concentración es *necesaria* para que existan industrias culturales exitosas en América Latina. Nosotros no estamos de acuerdo con esa opinión. No pretendemos negar y menos desdeñar el éxito personal de grandes empresarios como los Azcárraga o los Marinho, o minimizar los logros de sus grandes empresas. Tienen enormes méritos empresariales e institucionales. Lo que nosotros criticamos son las estructuras altamente oligopólicas, la enorme concentración de poder de mercado, de poder cultural y de poder político que se deposita en unos pocos, lo que tiene implicaciones y consecuencias de orden social, económico y político. Lo que beneficia a Emilio Azcárraga o a Ricardo

Salinas, como la estructura de mercado duopólica de la televisión mexicana, no necesariamente beneficia al proceso de democratización del país entero, ni siquiera a los demás empresarios, especialmente si son de la misma rama, por las barreras de entrada y el poder de mercado que ejercen aquéllos.²⁰

Recordemos la hipótesis que enunciamos al principio de este artículo:

[...] siendo los medios de comunicación, especialmente la televisión, actores y arenas privilegiadas de los procesos políticos actuales, se constituyen en poderes fácticos descomunales; al existir una tendencia muy fuerte hacia la concentración de su propiedad y control, los medios contribuyen más bien a establecer un orden de gobernabilidad de corte *autoritario*, legitimando intereses y acciones de élites muy particulares, imponiendo decisiones de manera no participativa, aunque con la apariencia de consensuales y legitimadas. Por consiguiente, los medios actuales representan obstáculos para una gobernabilidad ampliamente participativa, o democrática. A su vez, en una especie de círculo vicioso, en este proceso de concentración —económico y político, además de cultural— los medios consolidan cada vez más su estatus de poderes fácticos, lo que les permite participar en un orden hegemónico, produciendo consenso para un proceso de desarrollo del que se benefician unos pocos, aunque con una fachada *democrática*.

Posiblemente la misma hipótesis podría servir de conclusión provisional. La concentración de medios, en particular en lo que se refiere a la televisión, significa una concentración de un recurso de poder en las sociedades actuales, de índole cultural, pero también económica y política. Los medios son reconocidos entre los principales poderes fácticos en todas partes. Para el caso de América Latina, como parte de la gran encuesta que coordinó Dante Caputo (2004) para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a principios de esta década, hubo un subconjunto de la misma que se aplicó a líderes políticos y económicos de la región. En el Cuadro 1 podemos ver las respuestas a la pregunta sobre quiénes ejercen poder en América Latina:

²⁰ Puede leerse en un mismo libro la apología institucional, junto a la crítica estructural, sin que necesariamente haya contradicción en los datos de que se parte. En todo caso, lo contrastante es el énfasis que se escoge para presentar la información y el marco interpretativo y valorativo del que se parte. Véase Paxman y Zaragoza (2001), y Sánchez Ruiz (2001).

CUADRO 1
¿Quiénes ejercen poder en América Latina?

Poderes fácticos	Los grupos económicos/ Empresarios/ El sector financiero	149	(79.7%)
	Los medios de comunicación	122	(65.2%)
Poderes constitucionales	Poder Ejecutivo	68	(36.4%)
	Poder Legislativo	24	(12.8%)
	Poder Judicial	16	(8.5%)
Fuerzas de seguridad	Las fuerzas armadas	40	(21.4%)
	La policía	5	(2.7%)
Instituciones políticas	Partidos políticos	56	(29.9%)
Líderes políticos	Los políticos/Operadores políticos/Líderes políticos	13	(6.9%)
Factores	EE.UU. / La embajada estadounidense	43	(22.0%)
Extraterritoriales	Organismos multilaterales de crédito	31	(16.6%)
	El factor internacional/ El factor externo	13	(6.9%)
	Empresas trasnacionales / Multinacionales	9	(4.8%)

NOTA: el total no suma 100% porque se permitieron respuestas múltiples.

FUENTE: Caputo, 2004. Tabla 53. PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

Como vemos, los líderes latinoamericanos atribuyen mayor poder al capital en primer lugar y a los medios en segundo, por sobre los poderes constitucionales y otros de índole más “formal”. Por esa razón, cuando los poderes constitucionales se debilitan —como fue el caso de la Presidencia de la República durante el gobierno de Vicente Fox—, y la nación entra en una crisis de gobernabilidad, hay poderes fácticos, como los medios, que aprovechan para fortalecer más su poder y para ejercer una cierta “gobernabilidad”, que significa que ellos dictan el sentido y orientación de las políticas públicas —claro que no todas, sino las que a ellos convienen—, de acuerdo con sus intereses particulares. Pero lo importante es que lo logran, e imponen cambios legislativos con suma eficiencia, como en el caso aquí usado como ejemplo. En la medida en que no encuentran una oposición generalizada y fuerte, termina legitimándose su imposición.²¹ Nosotros pensamos que eso ocurrió en el episodio coyuntural que describimos aquí. Creemos que se trató de un caso de gobernabilidad autoritaria, a favor de unos pocos.

²¹ Obviamente, no se legitima esto entre quienes nos opusimos a tal imposición, pero sí entre quienes, si bien de manera desinformada así sea por defecto, por no oponerse lo aceptan.

De acuerdo con el muy breve recuento que hicimos sobre el proceso de democratización en México, es posible afirmar que ha habido algunos pasos hacia adelante en el proceso de instauración de un orden más democrático. Se ha ido desarrollando una especie de “infraestructura cultural”, una base en la cultura política de los mexicanos, que muestra ciertos rasgos favorables a prácticas más democráticas (Cortés, en prensa). Con el cambio partidista en la Presidencia en 2000, con la alternancia, se habría comenzado a instaurar la democracia electoral más plenamente. Si bien para muchos mexicanos, quienes simpatizaban con Andrés Manuel López Obrador, los comicios de 2006 constituyeron un paso, o más, hacia atrás, no me cabe duda de que en perspectiva histórica sí hay avances con respecto a las prácticas e instituciones más autoritarias del PRI –aunque no necesariamente por concesión graciosa del PAN, sino en gran medida en virtud del reclamo democrático de la propia ciudadanía. Episodios como el de la “Ley Televisa” y lo que significan en términos de quién ejerce el poder y para beneficio de quién, implican que nos queda mucho camino por recorrer en este proceso democratizador, que incluirá el que los poderes constitucionales recuperen la gobernabilidad en México, y que eventualmente todos la convirtamos en gobernabilidad democrática, con la participación y legitimación sociales amplias e incluyentes.

En el aspecto analítico, el estudio de una coyuntura en la que, en medio de una crisis de gobernabilidad, aparece un episodio de “alta eficiencia” en el proceso legislativo, a partir de los intereses y la iniciativa de un poder fáctico –que en cierto sentido ocupa el lugar del Ejecutivo al plantear en una iniciativa de reforma legislativa, una política determinada que beneficia a actores particulares–, se hace patente un aspecto dinámico de la gobernabilidad, en términos de Oriol Prats:

De esta forma, las instituciones políticas son concebidas como coaliciones distributivas de actores estratégicos que cambian en la medida en que éstos divisan otros arreglos de poder. Así, esta perspectiva permite analizar qué condiciones llevan a los actores estratégicos a cambiar los arreglos institucionales establecidos, lo que a su vez permite fundamentar microanalíticamente fenómenos macropolíticos o sociológicos como las transiciones a la democracia [Oriol, 2003:262].

O las regresiones, pensaríamos nosotros, a partir del ejemplo desarrollado. De nuevo, el entramado institucional y la evolución de la cultura política de los

mexicanos permiten asegurar que efectivamente se ha comenzado a instaurar un orden democrático. Pero es función de futuras luchas y mutaciones coyunturales, que se comience a tener un orden de gobernabilidad democrática, dentro de un entorno institucional de gobernanza democrática que remita al estado de derecho, al imperio de la ley. Evitar la concentración excesiva de la capacidad de control de factores de poder como los modernos medios de comunicación masiva es imperativo para que nuestro país avance en esa dirección.

Bibliografía

- Aceves González, Francisco de Jesús (en prensa), “Medios de comunicación y gobernabilidad democrática. Notas para su discusión”, en Sánchez Ruiz, E.E. (coord.), *Gobernabilidad democrática, cultura política y medios de comunicación en México*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Acosta Córdova, Carlos (2005), “Reformas de pánico”, *Proceso*, núm. 1519, 11 de diciembre.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Alcántara Hewitt, Cynthia (1998), “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 155, UNESCO, París.
- Alva de la Selva, Alma Rosa (2002), “El Decretazo del 10 de octubre y sus implicaciones. Avances del Poder Mediático”, *Revista Mexicana de Comunicación*, año XV, núm. 78, noviembre/diciembre.
- Angell, Alan (2005) “Democratic governability in Chile”, Conference Paper for *Democratic Governability in Latin America*, Kellogg Institute, University of Notre Dame, 7 y 8 de octubre de 2005.
- Arredondo Ramírez, P. y Sánchez Ruiz, E.E. (1986), *Comunicación social, poder y democracia en México*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Arredondo Ramírez, Pablo; Fregoso Peralta, Gilberto y Trejo Delarbre, Raúl (1991), *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Aziz Nassif, Alberto (2003), “La construcción de la democracia electoral”, en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (coords.), *Una historia contemporánea de México*, tomo 1, *Transformaciones y permanencias*, Océano, México.
- Baran, Paul A. y Sweezy, Paul M. (1966), *Monopoly capital. An essay on the american economic and social order*.

- Bobbio, Norberto (1991), “Democracia y ciencias sociales”, *Política*, suplemento de *El Nacional*, junio 20.
- (2004), “Izquierda y Derecha”, *Bajo el volcán*, vol. 4, núm. 007, BUAP.
- Camou, Antonio (2001), *Gobernabilidad y democracia*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 6, México.
- Camp, Roderic Ai (1995), *La política en México*, Siglo XXI Editores.
- Caputo, Dante (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, Buenos Aires, Lima, Nueva York.
- Carpizo, Jorge (1999), “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXII, núm. 95, mayo-agosto.
- Casar, María Amparo (2007), “Nuevo mapa del poder político”, *Nexos*, núm. 349, enero.
- Cervantes, Jesusa (2005), “La componenda”, *Proceso*, núm. 1519, 11 de diciembre.
- Córdova, Arnaldo (1972), *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México.
- Cortés Guardado, Marco Antonio (en prensa), “Transición democrática y cambio cultural en México”, en Sánchez Ruiz, E.E. (coord.), *Gobernabilidad democrática, cultura política y medios de comunicación en México*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Cosío Villegas, Daniel (1974), *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México.
- Esteinou, Javier (2006), “Las oposiciones políticas a la Reforma Ciudadana de la Ley Federal de Radio y Televisión en México”, *Razón y palabra*, núm. 51, junio-julio.
- Fernandois, Joaquín (1995), “¿Qué futuro tiene la diada derecha-izquierda?”, *Estudios Públicos*, núm. 60, Chile.
- Foucault, Michel (1990), “El sujeto y el poder”, en Torres-Rivas, Edelberto (comp.), *Política. Teoría y métodos*, Editorial Universitaria Centroamericana/Flacso, San José.
- (1991), “La gubernamentalidad”, en Foucault, M. *et al.*, *Espacios de poder*, La Piqueta, Madrid.
- García Canclini, Néstor (2006), “Convergencia digital. Las opciones culturales que vienen”, manuscrito periodístico facilitado por el autor.
- Giménez, Gilberto (1983), *Poder, Estado y discurso*, UNAM, México.
- Gómez García, Rodrigo y Sosa Plata, Gabriel (2006), “Reformas a la legislación de medios en México”, *Broadcasting Regulation and Cultural Diversity*, Barcelona [http://www.brcd.org], consultado el 12 de octubre de 2006.
- González Casanova, Pablo (1965), *La democracia en México*, Era, México.
- (1981), *El Estado y los partidos políticos en México*, Era, México.

- Gramsci, Antonio (1971), *Selections from the Prison Notebooks*, International publishers, Nueva York.
- Granados Chapa, Miguel Ángel (1981), *Examen de la comunicación en México*, El Caballito, México.
- Hallin, Daniel C. (2000), “Media, political power and democratization in Mexico”, en James Curran y Myung-Jin Park (eds.), *De-Westernizing Media Studies*, Routledge, Londres.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2005), “La transformación del presidencialismo en México”, en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (coords.), *Una historia contemporánea de México*, Océano, México.
- Islas Reyes, Laura (2006), “La Ley de Televisa”, *Etcétera*, núm. 63, enero.
- Kim, Joohan (1997), “On the Interactions of News Media, Interpersonal Communication, Opinion Formation, and Participation: Deliberative Democracy and the Public Sphere”, disertación doctoral presentada en la Universidad de Pennsylvania.
- Lawson, Chappell y McCann, James A. (2005), “Television News, Mexico’s 2000 Elections and Media Effects in Emerging Democracies”, *British Journal of Political Science*, vol. 35, núm. 1.
- Loeza, Soledad (2005), “Gustavo Díaz Ordaz: el colapso del milagro mexicano”, en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (coords.), *Una historia contemporánea de México*, Océano, México.
- López Arjona, Ana (1993), *Inventario de medios de comunicación en América Latina*, CIESPAL, Quito.
- Mariñez Navarro, Freddy (2002), “Gobernabilidad y Reforma Política en México”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.
- Mastrini, Guillermo y Becerra, Martín (2005), *Estructura y concentración de las industrias culturales y las telecomunicaciones en América Latina*, Informe de investigación, Instituto Prensa y Sociedad, Buenos Aires.
- Merton, Robert (1995), *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Meyer, Lorenzo (1992), *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México.
- (1995), *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, Océano, México.
- (2005), “La visión general”, en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (coords.), *Una historia contemporánea de México*, Océano, México.

- (2005), *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, Océano, México.
- O'Donnell, Guillermo (1978), “Apuntes para una teoría del Estado”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XI, núm. 4, p. 1159.
- Offe, Claus (1990), “Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis”, en Torres-Rivas, Edelberto (comp.), *Política. Teoría y métodos*, Editorial Universitaria Centroamericana/Flacso, San José.
- Oriol Prats, Joan (2003), “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *Instituciones y Desarrollo*, núm. 14-15, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Ornelas Delgado, Jaime (2004), “La economía en cuatro años del gobierno de Vicente Fox”, *Apuntes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, año IX, núm. 27, septiembre-diciembre.
- Paxman, Andrew y Zaragoza, Alex M. (2001), “Globalization and Latin American Media Powers: The Case of Mexico’s Televisa”, en V. Mosco y D. Schiller (eds.), *Continental Order? Integrating North America for Cybercapitalism*, Rowman & Littlefield Publishers, Estados Unidos.
- Preciado Coronado, Jaime (2002), “La gobernabilidad democrática en el México post-priista”, en Barros-Valero, Javier *et al.*, *Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México*, UNESCO, Gestión de las Transformaciones Sociales, MOST Documentos de debate, núm. 60, París.
- Reyna, José Luis (1974), *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, El Colegio de México, Cuadernos del CES, núm. 3, México.
- Rico, Salvador y Martín Román (2006), “Reformas estructurales, pendiente Legislativo de Fox”, *El Financiero*, “Informe Especial”, viernes 17 de enero, p. 50.
- Riva Palacio, Raymundo (1997), “A Culture of Collusion: The Ties that Bind the Press and the PRI”, en W. Orme (ed.), *A Culture of Collusion. An Inside Look at the Mexican Press*, North-South Center Press, Miami.
- Salinas Figueredo, Darío (1997), *Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina*, Universidad Iberoamericana/Triana/ALAS, México.
- Samuelson, Paul A. (1973), *Economics*, McGraw Hill, Nueva York.
- Sánchez Ruiz, Enrique E. (1987), *Centralización, poder y comunicación en México*, Universidad de Guadalajara, Cuadernos del CEIC, núm. 3, Guadalajara.
- (1994), “Los medios y la democracia en América Latina: el problema del huevo y la gallina”, *Comunicación y sociedad*, núm. 20, enero-abril.
- (2001), “Globalization, Cultural Industries and Free Trade: The Mexican Audiovisual Sector in the NAFTA Age”, en Mosco, V. y Schiller, V. (eds.), *Continental Order? Integrating North America for Cybercapitalism*, Rowman & Littlefield Publishers, Estados Unidos.

- (2005a), *Medios de comunicación y democracia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- (2005b), “Los medios de comunicación masiva en México 1968-2000”, en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (coords.), *Una historia contemporánea de México*, Editorial Océano, México.
- (2005c), “El audiovisual mexicano ¿concentrar para competir?”, *Global Media Journal*, vol. 2, núm. 3, México [<http://gmje.mty.itesm.mx/articulos2/pdf2/SanchezRuiz-GMJE.pdf>], consultado el 12 de noviembre de 2006.
- (2006), “Industrias culturales, diversidad y pluralismo en América Latina”, Informe elaborado para la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) como insumo para el informe sobre la diversidad cultural de la UNESCO.
- Serrano Migallón, Fernando (2006), “Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México”, ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano (SELA), junio 8-11, Bogotá [<http://islandia.law.yale.edu/sela/SELA2006/sela2006.htm>].
- Sinclair, John (1999), *Latin American Television. A Global View*, Oxford University Press, Oxford.
- Sosa Plata, Gabriel (2004), “La radiodifusión mexicana en 2003. Triunfos de los concesionarios”, *Revista Mexicana de Comunicación*, año XVI, núm. 85, febrero/marzo.
- Stoppino, Mario (1985), “Poder”, en Bobbio, Norberto y Matteucci, N. (dirs.), *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México.
- Trejo Delarbre, Raúl (2001), *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, Cal y Arena, México.
- (2003), “México. Falta de éxitos y escaso rechazo”, *Nueva Sociedad*, núm. 184, marzo/abril.
- (2004), *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, Cal y Arena, México.
- (2006), “Televisa y el pensamiento único”, *Etcétera*, núm. 65, marzo.
- Verón, Eliseo (1976), “Ideología y comunicación de masas: la semantización de la violencia política”, en Verón, E. *et al.*, *Lenguaje y comunicación social*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Villafaña, Irving (2005), “Transición política y visibilidad comunicativa. México, problemas y regiones”, *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 59, enero-junio [<http://www.ull.es/publicaciones/latina/200518berlin.pdf> el 11/11/2006], consultado el 11 de noviembre de 2006.
- Villamil, Jenaro (2005), “El verdadero poder”, *Proceso*, núm. 1519, 11 de diciembre.
- Weldon, Jeffrey A. (2006), “Poder Legislativo, tiempos de cambio”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 181, abril.

La “Ley Televisa”: la culminación de un poder fáctico

Fátima Fernández Christlieb

De ahora en adelante, difícilmente la sociedad mexicana presenciara algo semejante a lo ocurrido en los cuatro meses que precedieron a la promulgación de lo que la prensa apodó como “Ley Televisa”.¹ Entre el 1 de diciembre de 2005 y el 30 de marzo de 2006 llegó a su punto más alto una larga trayectoria de presiones y componendas para elaborar disposiciones jurídicas a modo de esta empresa. El 5 de junio de 2007 a las 13 horas con 50 minutos, cuando en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se escuchó el martillazo con el cual el ministro Ortiz Mayagoitia cerró la sesión, estalló un aplauso histórico. Por fin, un poder constitucional se atrevió a poner un alto, a contradecir a los concesionarios, a limitar la acción política de Televisa.

Es difícil que un episodio semejante al de la aprobación de las reformas a las leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión se repita. Es difícil, no imposible. La dificultad estriba en que pese a que subsistan funcionarios públicos y legisladores dispuestos a defender a ultranza los intereses de las empresas mediáticas, hay un saldo que no puede soslayarse: en la opinión pública quedó la impresión de que algo incorrecto, indebido, abusivo, ocurrió en aquel proceso legislativo. Vino después la lección de la Corte y por ella, en el Poder Legislativo

¹ La primera versión de este texto apareció publicada en *Nexas*, núm. 352, abril 2007. Agradezco a los miembros del seminario mensual de comunicación, coordinado por Raúl Trejo Delarbre y Elsie McPhail, sus sugerencias para los complementos, precisiones y añadidos que aquí se incluyen.

hay alerta, en el Ejecutivo hay duda. Los procesos legislativos que vendrán después de conocerse el engrose del poder judicial son aún inciertos. Lo que sí es claro, es que a partir de la resolución sobre la acción de inconstitucionalidad, las iniciativas o propuestas en materia de radio y televisión serán analizadas con más cuidado. Hay una ciudadanía cada vez más atenta a este fenómeno. Además, los involucrados, empresas, legisladores y funcionarios, no quieren un nuevo escándalo mediático. No les conviene.

El presente texto dirige la mirada hacia atrás en busca de antecedentes históricos que expliquen la actuación de la televisión privada en este episodio legislativo que fue seguido, públicamente, como ningún otro de este tipo. Lo ocurrido en la LIX Legislatura es un eslabón más, el de mayor gravedad, de una larga cadena que comenzó en la década de 1930.

Antes de entrar en esta historia que se tejió paralelamente a los mecanismos de control del antiguo sistema político mexicano, es necesario definir lo que aquí se entiende por poder fáctico.

¿Qué es un poder fáctico?

Fáctico viene de *factum*, hecho. Si lo unimos a la palabra *poder*, su significado apunta hacia la supremacía fundada en actos, en fuerza, en dominio y como dice la Real Academia Española en su segunda acepción, fáctico significa “basado en hechos o limitado a ellos, en oposición a teórico o imaginario”. El poder fáctico tiene existencia real, aunque todavía no esté sustentado ni reconocido en la teoría política ni en la jurídica.

No tiene relación alguna, como por ahí se dice, con los conceptos de poder oculto o poder invisible que utiliza Bobbio. Ésos se refieren a secretos de Estado, a servicios de seguridad que actúan en silencio como instrumentos para defender a las democracias o a la dinámica de ciertos mecanismos institucionales no visibles o que no se hacen públicos.

Más cerca de lo que hoy se entiende por poder fáctico estaría lo que hace 40 años, y referido a México, se calificó como poderes reales en contraposición a los poderes formales. En aquellos años, González Casanova, en *La democracia en México*, asoció a los poderes reales con instituciones que, sin tener poder formal, influyen directamente en la decisión gubernamental y cuya acción política

era ajena a la teoría euroamericana de la democracia. Encontró cuatro tipos: *a)* los caudillos y caciques regionales y locales; *b)* el ejército; *c)* el clero; *d)* los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros.

Con los años estos poderes se han precisado. Hoy, cuatro décadas más tarde, dos mujeres que no sólo han analizado la política mexicana desde la academia, sino que también han conocido directamente los obstáculos concretos para la construcción de la democracia reflexionan sobre los poderes fácticos.

Una de ellas, Jacqueline Peschard, lo hace precisamente en ocasión del cuadragésimo aniversario de *La democracia en México* y afirma que así como González Casanova hablaba de los poderes reales, "hoy nos referimos a los *poderes fácticos* para nombrar a aquellos que sin ser parte del cuadro institucionalizado del poder, tienen la fuerza para condicionar el ejercicio de la acción del Estado mexicano, cuando no para amenazarlo o neutralizarlo".² Una vez que la autora define los poderes fácticos, ejemplifica con las grandes televisoras y con el narcotráfico.

La otra analista del poder en México es María Amparo Casar, quien al examinar los límites que enfrenta todo gobierno democrático, encuentra que son de dos tipos: *a)* los que provienen del orden jurídico e institucional, *b)* los que se derivan de las formas que adopta la distribución del poder político en un país. Entre estos segundos, aparecen en México, los poderes fácticos y sobre éstos ella afirma lo siguiente:

- Constituyen una de las restricciones que, fuera del orden jurídico, recibe el poder presidencial y que resultan de las más difíciles de enfrentar.
- No dependen de la voluntad de los ciudadanos.
- Han crecido al amparo y con el beneplácito, cuando no con el contubernio, de las autoridades.
- Están constituidos fundamentalmente por monopolios públicos y privados que hacen tanto o más daño que los pleitos y la falta de acuerdos entre la

² Jacqueline Peschard, "La democracia ayer y hoy. A cuarenta años de *La democracia en México* de Pablo González Casanova", ponencia presentada en el homenaje a este autor, en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM en abril de 2006. De próxima aparición en la revista del IIS-UNAM.

clase política, entre los partidos, entre los legisladores, entre el presidente y el Congreso.

- Urge quitarle a los poderes públicos el límite que representan los poderes fácticos, porque de éstos deriva buena parte de la ineficacia de nuestros gobiernos.
- De ellos ha dependido también que no se avance más rápido en la competitividad, en el crecimiento, en el combate a la pobreza y en la distribución del ingreso.
- Constituyen un veto a la acción pública.³

Estas afirmaciones, en torno a los poderes fácticos, son producto de una formación teórica alimentada por la observación de los mecanismos del poder en México. Son aportaciones a esa parte inexplorada del mapa de la teoría política que Sartori llamó “*Hic sunt leones*” –“aquí están los leones”: indicación para tierras desconocidas en los mapas antiguos. Varios son los leones “harto desconocidos” para usar las palabras de este politólogo, que en materia de medios tiene una postura apocalíptica.⁴ Uno de ellos, el de la sociedad teledirigida, lo abordaría posteriormente en *Homo Videns*.

En el mapa de la teoría jurídica las cosas no son muy diferentes. Ferrajoli lo explica con claridad, a los poderes se les identifica únicamente con los poderes públicos y el mercado es el reino de las libertades y de las autonomías. “No se ha desarrollado, junto al constitucionalismo de derecho público, un constitucionalismo de derecho privado”,⁵ afirma el catedrático de teoría del Estado en la Universidad de Roma, quien agrega que a falta de regulación jurídica, hay relaciones privadas que se manifiestan bajo la forma de poderes y sujeciones extra jurídicas y tendencialmente salvajes. De aquí toma Raúl Trejo Delarbre el término para su libro,⁶ en el que afirma que estos poderes pueden

³ María Amparo Casar, “Nuevo mapa del poder político”, *Nexos*, vol. XXVIII, núm. 334, agosto, 2006.

⁴ Giovanni Sartori, *Democrazia, cosa è*, Rizzoli, Milano, 1993.

⁵ Luigi Ferrajoli, “Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, núm. 23 de la serie Estudios jurídicos, México, 2002, p. 100.

⁶ Raúl Trejo D., *Poderes salvajes, mediocracia sin contrapesos*, Cal y Arena, México, 2004.

llegar a ser el problema central de las democracias contemporáneas. El capítulo VII lo titula “Poderes salvajes, democracias baldadas”, en él rastrea autores que así han denominado a los poderes de los medios y también a quienes les llaman poderes fácticos. Entre ellos el español Sánchez Noriega, quien afirma: “un gran grupo mediático se convierte en un poder fáctico que, en el espacio político, tiene capacidad para boicotear determinadas leyes o difundir demandas concretas en la opinión pública y, al mismo tiempo, posee capacidad de resistencia frente a las imposiciones del poder político”.⁷

Hoy, de la capacidad de resistencia, los conglomerados multimedia han pasado a la acción política y no sólo boicotean leyes, sino que las crean. Este es el caso del consorcio mexicano Televisa. Estamos frente a un poder fáctico que no es del todo comprensible si se prescinde de su origen, de su afinidad con el sistema político en el que nace y de las tácticas a las que ha recurrido para perpetuarse.

Lo que presenciamos en el 2006 con la llamada “Ley Televisa”, no fue consecuencia de un sexenio permisivo. Tampoco se debió a un repetido acto de voluntad de sus empresarios a través de los años. No es cosa del azar. Es el resultado de un proceso complejo en el que se amalgamaron factores de índole económica, privilegios concedidos por el poder político, eliminación de los competidores, ausencia de una sociedad civil organizada, auge creciente de la tecnología audiovisual, temor de candidatos y funcionarios a perder imagen pública y falta de claridad gubernamental ante el potencial político de los medios.

El germen de este poder fáctico: la época de Azcárraga Vidaurreta

En la década de 1930 se ubica el inicio de una cadena de acontecimientos que se eslabonan, durante siete décadas, para llegar al siglo XXI con una fuerza descomunal.

La historia comienza con el pie derecho de Emilio Azcárraga Vidaurreta. En noviembre de 1936, cuando ya había integrado la cadena radial de la XEW y cuando con otro grupo de estaciones planeaba la formación de la XEQ, surgió

⁷ José Luis Sánchez Noriega, “El verdadero poder de los medios de masa”, *Latina*, Revista de Comunicación Social, núm. 13, enero de 1999, La Laguna Tenerife, citado por Raúl Trejo Delarbre, *op. cit.*, p. 195.

un proyecto, en el gobierno de Lázaro Cárdenas, que amenazó con sacarlo de la jugada. El secretario de Comunicaciones y Obras Públicas era Francisco J. Mújica, quien había sido magonista, reyista, maderista, y activo diputado del ala izquierda del Congreso Constituyente de 1917. El general Cárdenas lo nombró, primero, secretario de Economía y dos años después lo colocó en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, donde entró en contacto con la radio. Estudió cómo operaba en otros países, analizó cómo convertirla en un medio que ayudara a ilustrar a las masas, planeó cambios en su régimen jurídico. Presentó un proyecto para transformar radicalmente el modelo radiofónico con tres opciones: la primera, expropiación; la segunda, formación de un consorcio en el que el gobierno tuviera el 51% de las acciones; y tercera, progresiva sustitución de las estaciones comerciales por estatales.⁸

La idea de Mújica no se llevó a cabo, pero parte del espíritu que lo animaba permeó la Iniciativa de Ley de Vías Generales de Comunicación que Lázaro Cárdenas envió a la Cámara de Diputados en septiembre de 1937. Para entonces Azcárraga Vidaurreta estaba a unos meses de consolidar su segunda red de radiodifusoras a la que bautizaría como Cadena de las Américas, respaldada por la CBS. La otra, la de la XEW, se llamaría Cadena Panamericana y operaba ya con la NBC.⁹ Ahí, ante la posibilidad de ver frustrados sus planes de expansión, el primer Azcárraga desarrolló su colmillo para los asuntos políticos. El proyecto de ley le estorbaba porque contemplaba un impuesto por derecho de recepción, como el canon europeo, para instalar emisoras culturales del Estado. El documento fue turnado a la comisión de vías generales de comunicación, la cual tardó dos años en dictaminar. En ese lapso la herencia de Mújica fue suprimida. Hubo un personaje clave que se encargó de que las inversiones de Azcárraga Vidaurreta no encontraran obstáculo legal alguno durante el cardenismo: el abogado de la emisora, José Luis Fernández.¹⁰ La maquinaria política de lo que hoy es Televisa se echó a andar,

⁸ El proyecto del general Mújica fue rescatado del Archivo General de la Nación por Fernando Mejía Barquera y se encuentra en su libro *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano 1920-1960*, Fundación Manuel Buendía, México, 1989, pp. 73-85.

⁹ Neville Clarke y Edwin Ridell, *The sky barons. The men who control the global media*, Methuen, Londres, 1992, p. 86.

¹⁰ Autor de un texto titulado *Derecho de la radiodifusión*, publicado en 1960 como edición de autor, en el cual se compilan las batallas jurídicas latinoamericanas libradas en defensa del modelo de radiodifusión comercial.

exitosamente, antes de que comenzara el gobierno de Ávila Camacho. En 1941, cuando se forma la Cámara de la Industria de Radiodifusión con Azcárraga Vidaurreta al frente, el proyecto político está claro: nunca más una ley adversa al consorcio. En 2005, al abrirse el polémico proceso de reformas a las leyes de radio y televisión y de telecomunicaciones, esa estrategia estuvo presente, pero con otras tácticas.

La expansión de la experiencia mexicana hacia América Latina

Pese a que desde su campaña electoral Ávila Camacho había reiterado que daría garantías a los empresarios, que se olvidaría de la educación socialista, que el Estado participaría menos en la economía y que disminuiría el reparto agrario, Azcárraga Vidaurreta desconfía y se traza un programa de trabajo para fortalecer a la industria de la radiodifusión como actividad privada sin injerencias ni frenos estatales, pero esta vez no sólo en México sino también en América Latina. En 1942 se promulga el Reglamento de Estaciones Radiodifusoras Comerciales, de Experimentación Científica y de Aficionados, que garantiza la expansión de su industria. A partir de ese momento, Azcárraga trabaja cerradamente con los radiodifusores del subcontinente, no sólo en programación a través de la XEW, “La Voz de la América Latina desde México”, sino y sobre todo, en la unificación de la legislación radiofónica. Para 1945 las disposiciones jurídicas en materia de radio —en Brasil, Cuba, Bolivia, Perú, Costa Rica, Venezuela y Ecuador— garantizan el modelo que Azcárraga construye para México. Durante esos años se redactan los “puntos básicos para la legislación de radio”, entre los que se encuentran la definición de este medio de difusión como un servicio de interés público —en contraposición al servicio público europeo—, la naturaleza privada de la actividad radiofónica y el otorgamiento de licencias por tiempo indeterminado.¹¹ Para la defensa del modelo comercial de la radio, Azcárraga Vidaurreta organiza, en octubre de 1946, el Congreso de Radioemisoras de las Américas que se celebró en la Ciudad de México con radiodifusores de 19 países

¹¹ El listado completo de los puntos básicos, así como las asambleas y reuniones en donde se redactaron y corrigieron aparecen en el capítulo VI “Unificación de legislaciones” del libro de José Luis Fernández, *op. cit.*, pp. 111-136.

del hemisferio. Ahí se decidió crear un organismo, la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR), que aún subsiste –con ligero cambio de nombre– y que durante años tuvo como objetivo presionar a los gobiernos que intentaban intervenir en la radio o en la televisión a través de alguna ley.¹²

Hacia 1946, cuando el invento de la televisión es ya un hecho, Azcárraga dirige sus esfuerzos a mantener enriquecido el modelo radiofónico basado en la venta de tiempo y objetando la presencia de medios públicos o similares. Nada mejor que contar con el respaldo directo del nuevo presidente de la República. En 1950, con el cuarto informe de Miguel Alemán y con su apoyo total, se inaugura la televisión en México bajo un esquema idéntico al de la radio, pese a que el músico y compositor Carlos Chávez, titular de Bellas Artes, había comisionado al escritor Salvador Novo, para que con la asistencia técnica del ingeniero González Camarena estudiara, *in situ*, bajo qué premisas y con qué modelos operaba la televisión en otros países. Esta comisión se formó a petición de intelectuales y artistas cercanos a Bellas Artes, los cuales no imaginaban que el asistente técnico lo era, a su vez, del propio Azcárraga. El informe¹³ tenía una parte redactada por Novo y la otra por quien sería después el titular de la concesión del Canal 5 de Telesistema Mexicano. Obviamente eran no sólo distintas, sino opuestas. Estaban redactadas en dos lenguajes y con dos visiones del mundo. Novo se inclinaba por los beneficios sociales observados en Gran Bretaña y el pionero de la televisión a color, tras un galimatías técnico proponía el sistema estadounidense. Es obvio que Azcárraga estaba detrás de González Camarena y sobra decir que bastaron pocas palabras al presidente Miguel Alemán para desechar el reporte de Novo. Este modo de operar, este darle atole con el dedo a intelectuales y académicos para que expresen lo que conviene al país y después se haga lo contrario, se ha repetido, sin cesar, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Miles son las ponencias con propuestas que se han presentado en decenas de foros, organizados por el Poder Ejecutivo o por el Legislativo y en los hechos, 50 años después, tenemos a estos dos poderes de rodillas ante las televisoras.

¹² El surgimiento de la AIR, así como los casos de intervención en Argentina y Ecuador se encuentran en el capítulo quinto “Hacia la solidaridad radiofónica de América” del texto de Vicente Verni, *El quinto poder*, Editora Ibero Americana, México, 1955.

¹³ Publicado por el INBA con el título “La televisión: investigación”, México, 1948.

La eliminación de la competencia

Pese a que desde la Constitución de 1857 están prohibidos los monopolios en México, no es sino hasta la década de 1990 cuando se comienza a cuestionar su existencia en televisión y telecomunicaciones. Durante las décadas del priísmo cobijador de los Azcárraga, a éstos les bastaba con levantar el teléfono para bloquear a la competencia. En 1955 un grupo de radiodifusores exitosos de los estados se organizaron para comprar equipo de televisión y competir con Telesistema Mexicano. Varios de ellos ya habían sufrido el embate de Azcárraga cuando intentaron competir con él en cobertura local. Esta vez se unen como socios, a través de Radio Cadena Nacional, y el 18 de agosto de aquel año anuncian que están listos para salir al aire. El discurso de Pedro Meneses Hoyos¹⁴ concesionario de la XEJ-TV de Ciudad Juárez no deja lugar a dudas: se saben capaces de competir ventajosamente con Azcárraga porque cuentan con algo que él no tiene: una red de empresarios locales conocedores de sus mercados y merecedores de la credibilidad de sus públicos. Otra intervención en ese acto, la de Rafael Cutberto Navarro titulada “La imperiosa necesidad de fundar RCN-Televisión”, le deja claro a Azcárraga que la competencia venía en serio. No le gustó y le bastó hablar con Walter C. Buchanan, secretario de Comunicaciones para impedirlo. En ese momento comienza el declive de Radio Cadena Nacional que en 1955 agrupaba 105 emisoras de radio. Ocho años después sólo se mantienen 70 y para 1988 únicamente quedan 15. Este es el origen del enojo de los pequeños radiodifusores locales cuyos descendientes y homólogos no han sido bien tratados por las grandes empresas de radio y televisión. Varios de ellos, ante las actuales ofertas *cash* de Olegario Vázquez Raña han vendido todo.

Los ajustes a la Ley Federal de 1960

Entre los cambios del actual sistema político está el abandono de las negociaciones en Los Pinos para dar lugar a un engranaje de cabildos con el Poder Legislativo. Los Azcárraga nunca han recurrido a esa fórmula. La suya les ha sido

¹⁴ Revista *RCN-Radio y Televisión*, julio de 1955, México.

terriblemente funcional: cuentan con sus propios diputados y senadores desde hace décadas. Es una práctica vieja. Uno de los miembros del grupo de los Siete Sabios de México, quien también fue rector de la UNAM, Antonio Castro Leal habla de su experiencia cuando fue diputado en la XLIV legislatura y redactor, en 1959, de la actual Ley Federal de Radio y Televisión. El debate fue áspero y en 1966 escribe: “Mi proposición fue aprobada por la Cámara de Diputados y el proyecto de ley pasó al senado. Los senadores de ese tiempo, más sensibles a los intereses de las empresas, establecieron los 30 minutos, continuos o discontinuos, con lo que se nulificó el espíritu de la proposición”.¹⁵ Tres años después añade: “Los diputados nos consideramos un poco traicionados por el Senado, el cual reformó algunos de los puntos que nosotros considerábamos fundamentales [...] nosotros habíamos establecido un tiempo total fijo. Los señores senadores, acaso por influencia de las empresas de esos servicios, sustituyeron nuestro texto”.¹⁶ Efectivamente, desde esa época es posible identificar a los legisladores fieles a la industria televisiva.¹⁷ Los hay de distintas extracciones: concesionarios de radio, empleados de las televisoras y líderes sindicales. Estos últimos merecen mención aparte.

Sin el corporativismo sindical no se explica el funcionamiento del sistema político mexicano de la década de 1940 a hoy. De entre los sindicatos de industria, los de la radio y televisión muestran el sólido vínculo operativo que se construyó entre empresarios, líderes sindicales y gobierno. Una constante, producto de este vínculo, ha sido—hasta la fecha—el tránsito de los líderes sindicales al Poder Legislativo. Otra muy evidente es la tersa y dócil relación entre patronos y trabajadores. El Sindicato Industrial de Trabajadores y Artistas de Televisión y Radio (SITATyR), que agrupa a los trabajadores de Televisa, nunca ha declarado una huelga en toda su historia. El Sindicato de Trabajadores de la Industria de

¹⁵ Antonio Castro Leal, *El pueblo de México espera. Estudio sobre la radio y la televisión*, Cuadernos Americanos, México, 1966, p. 28.

¹⁶ Antonio Castro Leal, “Radio y Televisión”, *Los medios de comunicación de masas en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Serie Estudios, núm. 10, México, 1969, p. 29.

¹⁷ Los ha habido de distintas procedencias y estilos. En la LV Legislatura, por ejemplo, fue diputada la actriz Silvia Pinal, quien planteó reformas a la Ley de Radio y Televisión, según consta en documento preliminar de la Comisión de RTC del 3 de junio de 1992.

Radio y Televisión (STIRT), sólo en dos breves ocasiones ha recurrido a ella, desde su fundación en la década de 1940.¹⁸

Los casos de los líderes de estos sindicatos convertidos en legisladores resultan paradigmas de fidelidad a los industriales de la televisión. Tres nombres destacan: el primero, Gonzalo Castellot Madrazo, quien estuvo tres décadas al frente del SITATyR y fue diputado en tres legislaturas —la 45, la 51 y la 53. El segundo, Rafael Camacho Guzmán, quien fue cofundador y secretario del STIRT, posteriormente senador de la República en la 50 legislatura y al término de ésta fue gobernador de Querétaro.¹⁹ El tercero es Netzahualcóyotl de la Vega quien en 1979 sucede a Camacho Guzmán. De la Vega fue dos veces diputado y dos veces senador. En 2004 muere siendo simultáneamente líder del STIRT y senador de la República. Con ellos tres en el Poder Legislativo los intereses de la industria estuvieron vigilados. Esta práctica no se ha interrumpido. En la LX Legislatura el secretario general del SITATyR, Sección II, Patricio Flores Sandoval, entró vía representación proporcional por el PRI, a la Cámara de Diputados.²⁰ Esto por lo que toca a los líderes sindicales. Habría que rastrear también la labor realizada por concesionarios o empleados de las televisoras.

Azcárraga Milmo

La muerte de Azcárraga Vidaurreta no detiene este objetivo político que ya era consustancial a la empresa. En 1972, al hijo del primer Emilio le toca hacer frente a un conflicto gestado gratuitamente desde la Presidencia de la República. Luis Echeverría había declarado que la nacionalización de la radio

¹⁸ Patricia Ortega Ramírez, “Trabajadores de la radio y la televisión en México. Sindicatos nacionales: STIRT y SITATyR”, tesis de maestría en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1997, p. 223.

¹⁹ Vale la pena revisar la peculiar prosa laudatoria hacia los concesionarios de televisión emitida por este líder sindical. Véase Raúl Cremoux, *¿Televisión o prisión electrónica?*, Archivo del Fondo, núm. 12, FCE, México, 1974, p. 46.

²⁰ Hace falta una investigación de corte histórico que documente la actuación legislativa, no sólo de los líderes sindicales, sino de todos aquellos que desde sus curules y comisiones han trabajado para las televisoras.

y la televisión se consumaría en su sexenio. Obligó al concesionario del Canal 13 a venderlo al Estado²¹ y durante los primeros siete meses de ese año las amenazas y declaraciones desde el gabinete contra los medios electrónicos no cesaron. Entre el 28 de junio y el 18 de julio de 1972 se produjo la fase más intensa de críticas a la televisión privada por parte del Poder Ejecutivo.²² *El Tigre* Azcárraga Milmo entró curtido a dirigir la empresa. Echeverría, al dar palos de ciego contra la televisión, le fabricó escenarios inmejorables para una rápida capacitación en el ejercicio del poder.

El 23 de septiembre de 1972 muere Azcárraga Vidaurreta y un año después ocurre un incidente con el que *El Tigre* cobra conciencia de su propia fuerza política. El 17 de septiembre de 1973 un comando de la Liga Comunista 23 de Septiembre intenta secuestrar al empresario regiomontano Eugenio Garza Sada, quien se defiende con el arma que portaba. Se desata una balacera entre guerrilleros y guardaespaldas y el hombre de negocios es abatido.²³ En el sepelio, al que asisten miles de personas, entre ellas Luis Echeverría, habla el empresario Ricardo Margáin Zozaya y dirigiéndose al presidente de la República y al gobernador de Nuevo León dice:

Cuando se ha propiciado, desde el poder, a base de declaraciones y discursos el ataque reiterado al sector privado, del cual formaba parte destacada el occiso, sin otra finalidad aparente que fomentar la división y el odio entre las clases sociales [...] Es duro decir lo anterior, pero creemos que es una realidad que salta a la vista. Por doquier vemos el desorden instituido que casi parece desembocar en la anarquía, se suceden hechos sangrientos.²⁴

²¹ Detalles de esta historia no oficial aparecen narrados por los trabajadores de la televisora en *Canal 13: vida, pasión y gloria*, Porrúa, México, 2001.

²² Los detalles pueden consultarse en el capítulo III de Fátima Fernández Christlieb, *Los medios de difusión masiva en México*, Ediciones Casa Juan Pablos, México, 1982.

²³ Claudia Fernández y Paxman Andrew, “*El Tigre*” *Emilio Azcárraga y su imperio Televisa*, Grijalbo/Raya en el Agua, México, 2000, p. 195.

²⁴ El discurso completo se encuentra en Alicia Ortiz Rivera, *Eugenio Garza Sada*, Planeta De Agostini, México, 2003.

Este discurso y el acto fúnebre fue transmitido por Televisa varias veces. Echeverría, enojado, le ordenó a Fausto Zapata, subsecretario de información de la presidencia, que le pidiera a Azcárraga detener las retransmisiones. Zapata hizo varias llamadas. *El Tigre* no le obedeció y ahí, desafiando al titular del Ejecutivo, se percató de su gran poder, a sólo un año de distancia de fungir como cabeza de Televisa.

A partir de ese momento *El Tigre* se movió a sus anchas hasta 1997, año de su muerte. Para entonces dentro y fuera de la empresa se había establecido un *modus operandi* que parecía normal. Televisa se opuso a las modificaciones al artículo sexto constitucional –en la época de la reforma política de 1977– como a los ajustes que posteriormente planeó el Ejecutivo Federal para los medios electrónicos. En la década de 1980, cuando necesitó un satélite nacional de comunicación no dudó en hacer gestiones para que el Estado lo adquiriera,²⁵ y en 1991, cuando la empresa sintió que había llegado el momento de cotizar en la bolsa de valores, el gobierno de Carlos Salinas no creyó pertinente plantear restricción alguna pese al carácter finito de toda concesión o a la posibilidad de una revocación. Ya para entonces Televisa era una pieza funcional al sistema político mexicano. Los espacios informativos del consorcio se constituyeron, paulatinamente, en fuente de poder cotidiano. Esto ocurre a partir del 13 de febrero de 1970, cuando se crea la Dirección de información y noticieros. Hoy hemos llegado a un punto tal, que los funcionarios públicos agradecen la oportunidad de ser entrevistados, como si agradecieran su existencia pública.

En esa época comenzó la errática trayectoria de la televisión del Estado, la cual durante el sexenio de López Portillo llegó a tener once directores diferentes.

Azcárraga Jean

Lo que hereda Azcárraga Jean es una maquinaria bien aceiteada en lo económico y obviamente en lo político, a la que no le afecta la inexperiencia del hijo de *El*

25 A principios de la década de 1980, la Administración Pública Federal carecía de proyecto para adquirir un satélite nacional. El único usuario que manifestaba la necesidad de subir señales era Televisa. La génesis de este proyecto aparece en el capítulo IX de *Las actividades espaciales en México*, núm. 20, Colección La Ciencia desde México, FCE, México, 1986.

Tigre. Sus apenas 30 años no son obstáculo para conducir la nave. Se hace cargo del imperio mediático cuando la mayoría de los operadores del abuelo ya han muerto y cuando los del padre pueden salir de la empresa sin que se alteren los modos, los mecanismos de presión, el estilo de hacer política. Azcárraga Jean pudo gobernar con sus amigos durante los primeros tres años sin alterar de manera sustancial la línea seguida por sus ancestros. Al comenzar el gobierno de Fox las cosas cambian. A ningún Azcárraga le había tocado convivir con un Poder Ejecutivo Federal tan permeable, ni se había hablado jamás de una “pareja presidencial”. Ningún gobierno mexicano se había enfrentado a varias cabezas de jóvenes con poca deferencia hacia las instituciones nacionales. La combinación de ambas cuestiones resultó costosa para la nación, como lo muestran las crónicas de octubre del 2002, con el llamado “decretazo” y las pormenorizadas descripciones de lo ocurrido entre el 1 de diciembre de 2005 y el 11 de abril de 2006, fecha en que en el *Diario Oficial de la Federación* se publican las polémicas reformas.

El sexenio de Fox

En ningún otro gobierno los poderes públicos habían retrocedido tanto ante el poder fáctico de Televisa, como en el último. El retroceso no fue de golpe. Entre la elección presidencial del 2000 y la toma de posesión reinó la preocupación entre los concesionarios. Fox era un enigma y la industria de la radio y la televisión debía prepararse para operar en cualquier escenario. Habían transcurrido dos décadas de ásperos debates en torno al desempeño de las televisoras. La cámara que agrupa a los concesionarios solicitó entonces a McKinsey & Company, Inc. apoyo para realizar un estudio sobre las perspectivas que se abrían con una nueva administración federal. En el documento, que estuvo listo en diciembre del 2000, se daba por hecho que vendría un nuevo marco regulatorio por la falta de transparencia con que se había manejado el espectro radioeléctrico y por las adecuaciones que exigía la convergencia digital. En el papel todo sonaba civilizado. Habría un diálogo con el gobierno y cada parte defendería sus posiciones. Pero vinieron los hechos y con ellos la inercia de décadas, a la que se sumaron dos ingredientes: por un lado, un presidente de la República sin proyecto en materia de medios y por el otro, una presidencia de Televisa

informalmente compartida y deseosa de avanzar a cualquier precio. La mezcla de estos dos factores se fue cocinando poco a poco desde 2001 hasta culminar en 2006 con el asalto al Poder Legislativo.

A nueve semanas de iniciado el sexenio de Fox, el secretario de Gobernación anunció que había acordado, con el presidente de la República, que el lunes 12 de febrero de 2001 se reinstalaría el Consejo Nacional de Radio y Televisión. Más tardó el funcionario en anunciarlo que los concesionarios en eliminarlo de la agenda de Los Pinos. No se trataba de un Consejo cualquiera. Había sido creado por la ley de 1960, como organismo coordinador de la radio y la televisión, con la participación de secretarios de Estado, industriales y trabajadores. El 30 de enero de 1986, para reforzarlo, se publicó un decreto por el que se creó un comité asesor de dicho consejo –integrado por la ANUIES, la UNAM, El IPN, el Colegio Nacional, el Conacyt y el Consejo Nacional de la Publicidad. Algo hubiera ocurrido si se hubiera permitido que estas instituciones apoyaran, de manera seria y sistemática, las directrices sobre la actividad televisiva en el país. Este Consejo Asesor, junto con el 12.5% del tiempo fiscal, fue eliminado por lo publicado en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* del 10 de octubre de 2002. Para esta fecha y antes de que terminara el segundo año del gobierno foxista, las televisoras privadas le tenían tomada la medida al presidente. Podían obtener de él y de su señora lo que quisieran. Habían logrado abortar una mesa de diálogo que operó desde el 5 de marzo de 2001 hasta el 10 de octubre de 2002, fecha en que se puso fin al diálogo. A partir de ahí, las televisoras se preparan para legislar por su cuenta, redactan las reformas que requieren, eligen a los diputados y senadores que trabajarán para ellos y el 1 de diciembre de 2005 aparece en la Cámara Baja el documento que pronto recibiría el mote de “Ley Televisa”.

Las tácticas de alcance inmediato

La votación de ese día quedó ya para la historia. Un tema que venía discutiéndose desde la reforma política de 1977 sin encontrar acuerdos, se aprueba en siete minutos sin ningún voto en contra y ninguna abstención. En cinco días la minuta llega al Senado. Las televisoras pretenden que ahí también se apruebe de inmediato, pero los empresarios, sus aliados y operadores no contemplan algo, que si bien les dio una victoria inmediata, dejó una alerta en los sectores

pensantes de la sociedad mexicana. Ese algo, que no esperaban quienes buscaron ventajas para las televisoras en el tránsito hacia la digitalización, fue la reacción no sólo de un grupo de senadores, de buen número de medios impresos y de académicos, sino de las propias empresas multinacionales de telecomunicación y de la Comisión Federal de Competencia (CFC). Esta última, a sólo ocho días de aprobada la minuta, envió un análisis al Senado con el que pidió su revisión porque alentaba la concentración monopólica.²⁶ En otro país, esto hubiera bastado para devolver el documento a la Cámara de origen. Se trataba de una comisión del Estado, creada para promover la eficiencia económica y proteger el proceso de competencia y libre concurrencia. Cuatro días después de este oficio de la CFC, la cámara que agrupa a los industriales de la electrónica, las telecomunicaciones y la informática, publica cuatro puntos de desacuerdo con la minuta. Insólito que Televisa no haya pensado que lesionaba también a un grupo de industrias transnacionales. Los operadores de las televisoras abrieron demasiados frentes. Televisoras, así en plural, porque Azteca, pese a haber llegado décadas después al negocio, pronto aprendió a enfrentarse con los poderes constitucionales.²⁷

La discusión de diciembre de 2005 y de los primeros meses de 2006 fue la más intensa de las que se han registrado en torno a Televisa. En los grupos pensantes del país quedó la sensación de que algo turbio y complejo ocurrió.

El 1 de marzo se ven diversos frutos del episodio de diciembre. Por una parte, los diputados comienzan a reaccionar. Ese día se hace público que el Senado recibió un comunicado de 111 diputados²⁸ en el que exigen que se enriquezca la Ley y admiten que en la Cámara baja se aprobó por falta de deliberación. Por otra parte, el periódico *El Universal*, en la misma fecha, transcribe llamadas

²⁶ Comisión Federal de Competencia, Oficio PRES -10-096-2005-148 con fecha 8 de diciembre de 2005.

²⁷ Esta televisora mostró ingredientes de su poder fáctico en 2005, durante la elaboración de la Ley del Mercado de Valores. Rebasó la actividad de cabildeo y pasó a la presión y amenaza a funcionarios responsables de actividades hacendarias. También en 1999 dejó constancia de que puede atentar contra la democracia utilizando la emotividad de sus públicos. La descripción pormenorizada de este episodio aparece en Fátima Fernández Christlieb, *La responsabilidad de los medios de comunicación*, Paidós, México, 2002.

²⁸ 51 del PRD, 36 del PRI, 16 del PAN, 4 del PT, 2 de Convergencia y 2 independientes.

telefónicas, del director de información y asesor de asuntos jurídicos de Televisa, que confirman las presiones recibidas por quienes se opusieron a la minuta. El contenido de esta embestida no forma, hasta el momento, parte de la historia documental del país. Lo que se presenció a través del Canal del Congreso fue que, pese a severos problemas de fondo y de forma, la minuta fue aprobada por 81 votos, con 40 en contra y cuatro abstenciones tal y como llegó de la Cámara de Diputados. Triunfaron las formas premodernas de legislar. El poder fáctico exhibió buena parte de sus actuales ingredientes.

El actual sexenio

Lo que pasó por la mente de Felipe Calderón en el momento de decidir en qué Secretaría colocaba a Javier Lozano Alarcón, tal vez sólo lo sepa él. Lo que está documentado es que, dentro de su equipo, quien más conocía el sector de comunicaciones y quien, en su columna semanal,²⁹ se había opuesto a la “Ley Televisa” y al dominio de Telmex era Lozano. ¿Por qué y cómo fue que quedó al frente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social?, ¿Azcárraga o Slim presionaron al presidente? Es probable que así haya sido, pero hasta hoy no hay evidencia empírica.

El sexenio comienza con una falta de acuerdos entre la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) –integrada en la administración de Fox– y dos funcionarios de la SCT. Las diferencias se ahondan y se van a tribunales. En mayo de 2007 un juez federal le ordena al presidente Calderón que deje sin efecto los nombramientos de dos comisionados de la Cofetel y en su lugar designe al subsecretario del Villar y a Martínez Pous –jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT. En Los Pinos se toman su tiempo para dar respuesta a esta situación.

A principios de julio de 2007, no está publicada la resolución de la Corte con su respectivo engrose, misma que dio respuesta a la acción de inconstitucionalidad sobre las reformas que aparecen en el *Diario Oficial de la*

²⁹ Véase la columna “Agenda alternativa” de Javier Lozano, en el periódico *El Universal*, entre el 5 de diciembre de 2005 y el 28 de agosto de 2006.

Federación el 11 de abril de 2006, presentada por 47 senadores³⁰ ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entre los asuntos que no pueden esperar demasiado está precisamente la integración de la Cofetel, dado que los ministros determinaron que fue inconstitucional la opinión del Senado en la integración de ese organismo. ¿Cómo responderá Calderón?, ¿cambiará a dos comisionados, a todos, a ninguno?, ¿enviará una iniciativa de ley que sustituya a la de Radio y Televisión o a la de Telecomunicaciones?, ¿esperará que las reformas necesarias sean instrumentadas por el Legislativo? También en este asunto en Los Pinos se ponderan las circunstancias y se analiza la correlación de fuerzas. No puede haber errores en este terreno.

Algo que ayudaría a tomar las decisiones necesarias sería mirar más allá del mero conflicto que podría suscitarse con las televisoras. Un talón de Aquiles en el mundo de la televisión comercial son los anunciantes, los grandes y los medianos. El pastel publicitario es el alimento cotidiano de los concesionarios. Las empresas que compran tiempo requieren reglas claras y apoyarían medidas que equilibren el sector. Conversar con ellos, con las centrales de medios y con las agencias de publicidad coadyuvaría a mirar otros ángulos del mismo poder fáctico que a estos empresarios tampoco conviene.

Una tercera cadena nacional de televisión diversificaría la dependencia de los poderes públicos respecto al duopolio y distendería presiones, a la vez que obligaría a mejorar la programación. Y en este panorama no puede faltar el fortalecimiento de los medios financiados por el Estado. Su crecimiento, fortaleza y credibilidad representan también una fuerza que ayudaría a desmontar el poder omnímodo que ha alcanzado la televisión comercial en México. De algo tienen que servir las crudas lecciones que nos ha dejado la historia de los medios electrónicos en las últimas nueve décadas.

³⁰ En este tema, al no haber postura explícita en los documentos o en la *praxis* de los partidos, los legisladores se agrupan según convicciones personales. La acción de inconstitucionalidad fue presentada, el 4 de mayo de 2006, por 15 senadores del PAN, 16 del PRI, 15 del PRD y uno de Convergencia.

Fallas regulatorias y de competencia de la “Ley Televisa” y efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Fernando Butler Silva

En este ensayo se busca señalar algunas de las características de la industria de la televisión en México y analizar el contenido de las modificaciones a las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión –llamadas luego “Ley Televisa” y declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en sus partes nodales–, señalando tanto las fallas como el sesgo anticompetitivo que contenían, lo que impedía que fueran un marco regulatorio moderno y eficaz –de las industrias de telecomunicaciones, de la radio y la televisión en México–, congruente con los estándares internacionales –surgidos a raíz de la convergencia tecnológica– y con la estructura legal que define la política de competencia en México. Finalmente, se exponen brevemente los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estructura de la industria de la televisión

En el sector de la televisión existen al menos dos niveles: los productores de contenidos audiovisuales, y los operadores de medios de transmisión, quienes tienen una relación complementaria. Esta industria se caracteriza por elevados costos de expansión y de actualización tecnológica de la red de transmisión, costos altos de producción de contenidos audiovisuales, bajos costos de reproducción y muy volátil demanda de los mismos.

Asimismo, se observan al menos dos modalidades de acceso a los servicios que ofrece la industria, por un lado, los servicios de televisión abierta a los que la audiencia accede gratuitamente a través de equipos receptores de precio reducido —en donde la recepción de un televisor no impide a otro tener acceso de las mismas señales en condiciones similares. Por otro, los servicios de televisión restringida consisten en la provisión de múltiples canales en formatos codificados a los que sólo puede accederse previo pago de una suscripción, lo cual permite excluir a quienes no han contratado los servicios.

Se observan fuertes incentivos a la concentración en la industria de la televisión. Por un lado, la integración vertical entre la producción y la transmisión genera ganancias en la eficiencia, al facilitar la coordinación de las preferencias de las audiencias y la producción de contenidos para satisfacerlas. Por otro, la integración horizontal entre operadores de medios de transmisión permite ampliar la cobertura de localidades de sus redes, el portafolio de contenidos audiovisuales y aumentar la capacidad de producción, de modo que la empresa disminuye riesgos, incrementa su competitividad y aumenta su capacidad de financiar los elevados costos de la producción.¹

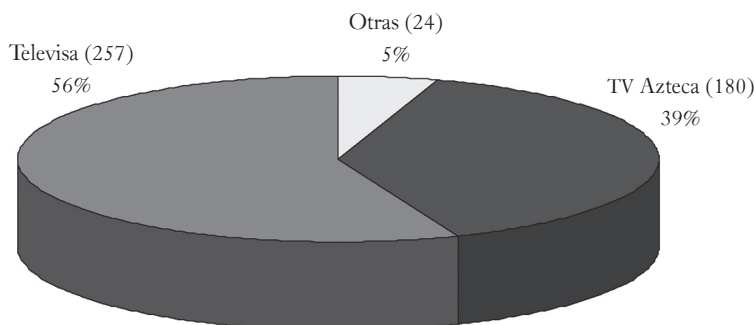
Las concentraciones resultantes pueden crear o fortalecer empresas con poder de mercado en los diferentes sectores de la televisión, en detrimento de las condiciones del proceso de competencia, dado que el acceso de un operador de televisión a una amplia gama de contenidos audiovisuales es determinante para ser una opción atractiva para los usuarios, las cadenas establecidas que controlan el acceso a contenidos tienen incentivos para incurrir en acciones anticompetitivas. De hecho una de las principales causas por las que la cadena de televisión restringida Direct TV salió del mercado —a partir de su venta en el 2004 a Sky— fue su incapacidad para acceder a los canales de televisión abierta de Televisa, canales a los cuales Sky, como filial de dicha empresa, sí podía acceder.

¹ Leland L. Johnson, “Toward competition in cable television”, *AEI Studies in Telecommunications Deregulation*, MIT Press, 1994. Thomas W. Hazlett y Matthew L. Spitzer, “Public policy toward cable television”, *AEI Studies in Telecommunications Deregulation*, MIT Press, 1997. Comisión Federal de Competencia Económica, “Opinión sobre temas de competencia y libre concurrencia derivados del marco regulatorio aplicable al sector de contenidos audiovisuales”, Oficio PRES-10-096-2006-169, 28 de noviembre de 2006.

Concentración en la industria de la televisión²

La industria de la televisión en México registra una elevada concentración. Por ejemplo, en el sector de la televisión abierta 95% de las frecuencias –canales– se encuentra concentrado en dos empresas. Televisa tiene 225 frecuencias propias y 32 afiliadas. TV Azteca tiene 180 frecuencias propias. Televisa es la más beneficiada porque tan sólo en el Distrito Federal tiene 60 megahertz entre canales concesionados y “espejos”, que representan 65% del total.

GRÁFICA 1
Concentración de frecuencias concesionadas en televisión abierta



CUADRO 1
Canales espejo en México

Banda VHF	Banda UHF
2: Televisa	48: Réplica del canal 2 de Televisa
4: Televisa	49: Réplica del canal 4 de Televisa
5: Televisa	50: Réplica del canal 5 de Televisa
7: TV Azteca	23: Réplica del canal 7 de TV Azteca
9: Televisa	
11: IPN	
13: TV Azteca	24: Réplica del Canal 13 de TV Azteca

² Esta sección se elaboró con información del documento “Distribución y concentración de frecuencias de radio y televisión en México”, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado de la República, junio de 2006.

La situación de elevada concentración en el sector de la televisión abierta aumentó como consecuencia 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” de 2004, el cual otorgó canales “espejo” –canal adicional en UHF a los concesionarios y permisionarios de televisión– para llevar a cabo ahí sus transmisiones digitales; mediante el mismo:

- a) Las empresas establecidas en el sector de televisión abierta –Televisa y TV Azteca– obtuvieron el refrendo de sus concesiones por 16 años hasta el 2021.
- b) Se reforzó aún más la posición estratégica de Televisa y TV Azteca, ya que los 437 canales ocupados por estas empresas se convirtieron en 874 canales –reservados o en operación.
- c) Se limitó el uso del espectro radioeléctrico para la incursión de nuevos jugadores, principalmente en la televisión analógica, aun reconociendo el hecho de que los canales digitales pueden convivir técnicamente con los canales analógicos sin necesidad de una separación entre un operador y otro.

En relación con la elevada concentración industrial en términos de concesiones está la enorme concentración en términos de cobertura y audiencia de ambas empresas. Al respecto, en 2004 la televisión abierta alcanzó 91.7% de los hogares, y la televisión restringida 19.2%.³ Respecto a la televisión abierta, en 2005 Televisa tuvo una audiencia de 68.5%, mientras que TV Azteca 28.3%, todos los demás canales sólo 3.2%.

Rentabilidad en la industria de la televisión⁴

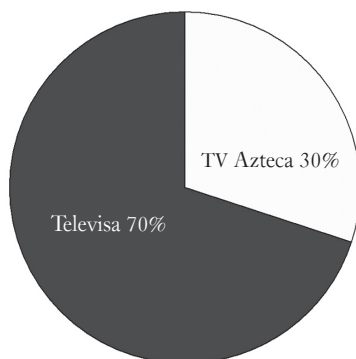
La gran participación en la audiencia de los principales grupos televisivos los vuelve el instrumento por excelencia para la transmisión de la publicidad de bienes y servicios, lo cual los convierte en grupos empresariales con grandes

³ INEGI, *Estadísticas de ciencia y tecnología*, 2004 [www.inegi.gob.mx].

⁴ La información del comportamiento de las variables financieras de Televisa, TV Azteca y Sky fue obtenida de los estados de situación financiera correspondientes a 2006 y de los reportes de situación financiera del primer trimestre de 2007, entregados por las empresas a la Bolsa Mexicana de Valores.

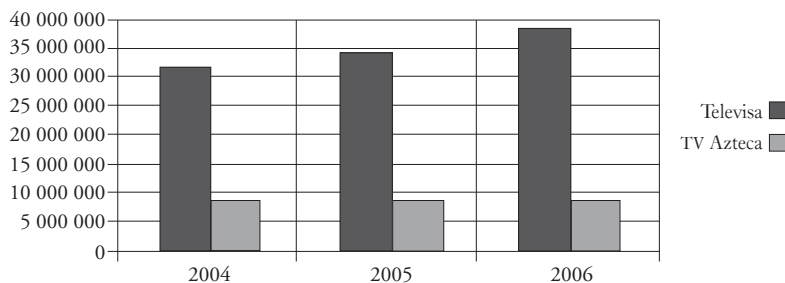
activos, elevados ingresos y rentabilidad, esto es propio de un mercado altamente concentrado que en la actualidad tiene un valor calculado de 2 800 millones de dólares.

GRÁFICA 2
US\$2.8 miles de millones

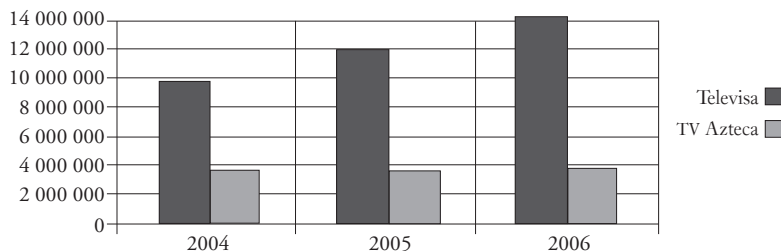


Por ejemplo, los activos de la empresa Televisa a fines de 2006 (83 030 millones de pesos) aumentaron 6% de diciembre de 2005 a diciembre de 2006, mientras que sus ingresos, 37 932 millones de pesos, crecieron a una tasa anual promedio de 10.2% en los últimos dos años; su utilidad de operación (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization, EBITDA, por sus siglas en inglés) presenta una tasa de crecimiento promedio anual, en el mismo periodo, de 24.7%, con un monto de 13 749 millones de pesos al cierre de 2006.

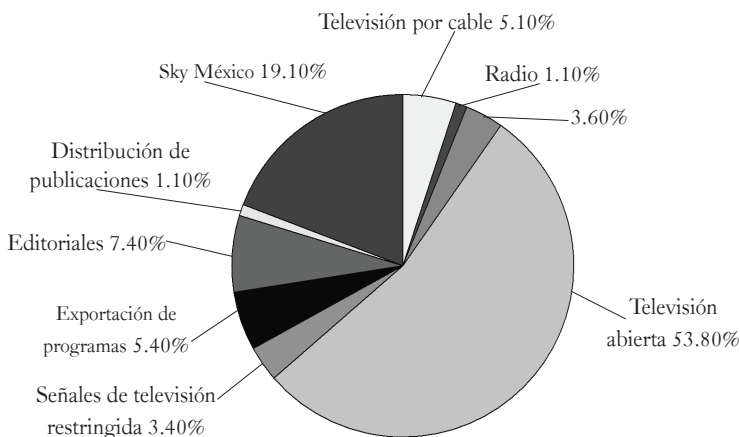
GRÁFICA 3
Ingreso total
(miles de pesos)



GRÁFICA 4
Utilidad de operación (EBITDA)
 (miles de pesos)



GRÁFICA 5
Contribución a los ingresos totales por segmento



Mención especial merece la filial de Televisa –Sky– en el negocio de televisión restringida que representa 19.1% de los ingresos totales de la empresa. Sky tiene una participación de mercado de más de 22% en la industria de la televisión de paga, con activos por 6 212.4 millones de pesos. En los últimos tres años los ingresos totales aumentaron a una tasa de 45.2% anual, básicamente por el aumento en el número de sus suscriptores, que durante 2006 creció 14.4%, llegando a la cifra de

1.4 millones en enero de 2007. El crecimiento vertiginoso de ingresos se refleja en el aumento sostenido de utilidad de operación a una tasa promedio de 73.5% anual, llegando en 2006 a un monto de 3555.5 millones de pesos.

Los resultados de TV Azteca reflejan los problemas financieros por los que ha pasado la empresa, pero también señalan su fuerte potencial de crecimiento. Sus activos totales han presentado un comportamiento descendente, pues a pesar del incremento de 12.4% presentado en 2006 —que representa un ingreso de 21 423 millones de pesos—, aún no alcanza el nivel de 2003. En contraste, los ingresos totales de la empresa presentaron una recuperación —después de la caída de 0.7% en 2005—, que alcanzó en 2006 un crecimiento de 7.9%, por un monto de 8 880 millones de pesos. Asimismo, la utilidad de operación creció de manera constante a una tasa promedio anual de 3.7%, llegando a un monto de 3 842 millones de pesos en el 2006.

Publicidad en la industria de la televisión

Se puede decir que las cifras anteriores de rentabilidad no son representativas de las tendencias de crecimiento de largo plazo del mercado de la publicidad en la televisión en México, pues reflejan el comportamiento anómalo de la publicidad en el año electoral de 2006.

Al respecto, debe observarse que el mercado de publicidad en televisión es uno de los más dinámicos del mundo. En 2005 los servicios de televisión capturaron cerca de 38% del gasto en publicidad en el mundo, monto que se estima crecerá a tasas anuales de 6.6% entre 2005 y 2010 debido al desarrollo de la televisión digital. De este monto la televisión abierta captó 94% de la inversión publicitaria en televisión en 2005, que se reducirá a 89% en 2010.⁵

En 2005 la inversión total en gasto publicitario en nuestro país fue de 44 900 millones de pesos, de los cuales 58% se destinó a televisión abierta, 3.2% a televisión restringida y 38.8% a otros medios. Del monto total del gasto publicitario dedicado a televisión abierta Televisa captó 71.2%, y TV Azteca 28.2%.⁶

⁵ Price Waterhouse Coopers, *Global Entertainment and Media Outlook 2006-2010*, 2006.

⁶ “Inversión en medios 2004, 2005 y 2006”, revista *Merca2.0*.

En lo que respecta a México, la inversión publicitaria en televisión tiene un gran potencial de crecimiento, ya que en 2004 representaba 0.46% del producto interno bruto (PIB), que contrastaba con el 1.52% en Brasil, el 1.39% en Estados Unidos, el 0.8% en Chile y el 0.75% en España.⁷

En relación con lo anterior, se calcula que el gasto publicitario total en televisión en México registrará en los próximos años un crecimiento anual de 11%, se observará una tasa de crecimiento de 9.3% en televisión abierta y 32.6% en televisión restringida.⁸

Con base en lo anterior, puede afirmarse que no existe evidencia que apoye el argumento utilizado por los ejecutivos de las empresas de televisión —en contra del establecimiento de nuevas cadenas nacionales—, quienes afirman que el mercado de la televisión abierta en México está saturado y no puede soportar a nuevas empresas entrantes. Por el contrario, el mercado de la televisión en México es de alta rentabilidad, con un gran potencial de crecimiento, el cual podría soportar fácilmente la entrada de empresas que compitan con nuevos contenidos audiovisuales por las preferencias de la teleaudiencia.

Modelos de la industria de la televisión

Por otro lado, debe señalarse que el modelo mexicano actual de dos cadenas nacionales de televisión es anacrónico. En el pasado en los servicios de radiodifusión, la escasez del espectro radioeléctrico y la necesidad de prevenir interferencias entre los canales de televisión fueron determinantes en las políticas para otorgar un número limitado de concesiones. Por ello, la televisión abierta en casi todos los países consistía en monopolios o duopolios nacionales.

Sin embargo, desde 1970 diversos países otorgaron nuevas concesiones para favorecer el desarrollo de cadenas independientes que pudieran atender las crecientes demandas de servicios televisivos. Por ejemplo, Estados Unidos originalmente contaba con tres cadenas de televisión con cobertura nacional pero, debido a la fuerte demanda por concesiones para estaciones privadas, se adoptó

⁷ Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad (AMAP), “Cuadro comparativo de inversiones publicitarias *versus* PIB. 2004” [www.amap.com.mx].

⁸ Price Waterhouse Coopers, *Global Entertainment and Media Outlook 2006-2010*, 2006.

un programa para adjudicar por localidades el espectro disponible en las bandas UHF y VHF.

Este programa permitió el desarrollo de 450 estaciones privadas de televisión para 1995. Posteriormente, diversas estaciones independientes se afiliaron para formar un cuarto canal con cobertura nacional, así como canales mixtos que combinan medios de transmisión de acceso abierto y restringido.⁹

Canadá mantuvo un duopolio televisivo hasta 1970 cuando otorgó concesiones para nuevas estaciones de televisión, que permitieron el desarrollo de dos cadenas regionales separadas.¹⁰ En Chile, por otro lado, existen cinco cadenas independientes privadas de televisión.

Políticas regulatorias y de competencia para las industrias de telecomunicaciones y radio y televisión

La existencia de empresas grandes en los mercados no es preocupante por sí misma, ya que pueden existir ganancias de eficiencia para la sociedad por el aprovechamiento de las economías de escala y de objetivo, y en algunos casos se presenta una mayor velocidad de innovación y difusión tecnológica.

Sin embargo, en presencia de barreras a la entrada o en ausencia de un marco regulatorio e institucional fuerte y procompetitivo, las empresas establecidas pueden utilizar su poder de mercado tanto para fijar precios oligopólicos –por arriba de los que establecería un mercado competitivo– como para fortalecer y perpetuar las barreras que impidan la entrada de empresas competidoras a su mercado, disminuyendo el bienestar social y provocando severos daños a la eficiencia económica del resto de la economía.

Al respecto, en el mundo, las autoridades de competencia evalúan las fusiones y las adquisiciones de las empresas en estos sectores caso por caso,¹¹ y

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Competition policy and a changing broadcast industry”, 1993 [www.ocde.org].

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Opinión sobre los efectos del “Dictamen de la iniciativa del proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, oficio PRES-IO-096-2005-148, Cofeco, 8 de diciembre de 2005.

el marco regulatorio debe asegurar que todas las empresas y tecnologías puedan competir en igualdad de circunstancias, eliminando barreras legales artificiales que protejan a algunas a fin de que el proceso competitivo logre su objetivo de aumentar la eficiencia y productividad de la economía, asignando recursos a las empresas y tecnologías más eficientes y desplazando aquellas que no lo son.

Adicionalmente, debe observarse que existe un fenómeno acelerado de convergencia digital, el cual implica que plataformas tecnológicamente diferentes, como las redes de telecomunicaciones y de radio y televisión, podrán dar los mismos servicios de datos, video y audio. La convergencia tecnológica de redes de video, telecomunicaciones y computadores implica que existen múltiples alternativas para transmitir señales e incorporar a la población mexicana al uso de nuevas tecnologías, y que es posible intensificar la competencia entre los diferentes proveedores de servicios de comunicaciones y mejorar el bienestar de los consumidores. En relación con lo anterior, la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) señaló que:

[...] el desarrollo tecnológico en las comunicaciones, y en especial la tecnología digital, permite que diversas redes, plataformas y tecnologías de información y comunicación converjan y compitan en la provisión de múltiples servicios –voz, datos y videos– a los consumidores. En los servicios de radiodifusión, tradicionalmente unidireccionales, la digitalización optimiza el uso del espectro y aumenta la capacidad de las redes, lo cual permite: *i*) prestar servicios bidireccionales de voz y datos; y *ii*) aumentar tanto el volumen como el número de operadores que pueden producir y distribuir esta información.¹²

Respecto del diseño regulatorio eficiente que impone el acelerado cambio tecnológico y el fenómeno de convergencia digital, en industrias como las de telecomunicaciones y televisión, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), considera que las mejores experiencias internacionales –en términos de logros en reducciones tarifarias para los consumidores, y acceso, diversificación y calidad de los servicios de comunicaciones– siguen prácticas que

¹² Opinión sobre los efectos del “Dictamen de la iniciativa del proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, oficio PRES-IO-096-2005-148, Cofeco, 8 de diciembre de 2005, p. 5.

se basan en la liberalización de los mercados, el desarrollo de esquemas regulatorios sólidos y la promoción efectiva de la competencia entre los proveedores.¹³

Al respecto la OCDE recomienda: *i*) adoptar los principios de neutralidad tecnológica y flexibilidad; *ii*) instaurar reguladores autónomos e independientes; *iii*) fortalecer el alcance, efectividad y aplicación de la política de competencia; *iv*) asignar de manera eficiente los recursos escasos, incluyendo el espectro radioeléctrico; *v*) promover el acceso al servicio universal; *vi*) proteger a los consumidores; y *vii*) eliminar las regulaciones económicas innecesarias.¹⁴

Asimismo, la Cofeco considera que para alcanzar los máximos beneficios en términos del bienestar de los consumidores y la competitividad de las empresas en el proceso de convergencia de los medios de comunicación electrónicos se debería:

[...] *i*) modificar el enfoque regulatorio tradicional que diferencia los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión y, por ende, obstaculiza el proceso de convergencia; *ii*) que todos los medios de transmisión estén sometidos a regulaciones semejantes y sean autorizados para prestar todos los servicios técnicamente factibles en condiciones de interconexión e interoperabilidad no discriminatorias y eficientes; y *iii*) adoptar medidas que eviten fenómenos de concentración anticompetitiva, prácticas monopólicas y otras distorsiones en los mercados.¹⁵

Todo lo anterior llamaba a desarrollar –cuando se sincronizaran los marcos legales de las telecomunicaciones y los de la radio y la televisión en México,

¹³ *Communications outlook; guiding principles for regulatory quality and performance*, OECD, 2005; *The implications of convergence for regulation of electronic communications*, OECD, 2005.

¹⁴ *Idem*. Para ver las experiencias regulatorias de otros países en materia de convergencia de medios de comunicación electrónica se pueden consultar las diferentes presentaciones abordadas en el Taller de la UIT sobre regulación de la convergencia del 17 de mayo de 2004, en especial las de Alison Burkett “Regulatory convergence: overview of the EU regulatory framework for electronic communications and similar developments in other parts of the world”, y la de Matthias Ramsauer “The Swiss experience”.

¹⁵ Opinión sobre los efectos del “Dictamen de la iniciativa del proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, oficio PRES-IO-096-2005-148, Cofeco, 8 de diciembre de 2005, p. 6.

ante las oportunidades y los desafíos que plantea la convergencia digital— un marco de política pública que incentivara dicha convergencia tecnológica, que aumentara el grado de competencia en la provisión de los servicios e incrementara la cobertura y el uso de nuevas tecnologías digitales por parte de las familias y empresas. Esto no se vio plasmado en la “Ley Televisa”.

Débil diseño institucional del regulador en la “Ley Televisa”

Al respecto, la “Ley Televisa” señalaba que tenía el propósito fundamental de actualizar la normatividad de la radio y la televisión, homologando el marco regulatorio aplicable de acuerdo con los estándares internacionales surgidos a propósito de la convergencia tecnológica, de modo tal que se contara con un marco legal congruente y estrictamente apegado al orden jurídico nacional.

Independientemente de lo falso de dicho señalamiento —como se observara más adelante—, su único efecto institucional era centrar en la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), las facultades regulatorias de ambos sectores. Al respecto, la experiencia internacional no es concluyente sobre la conveniencia de la existencia de un solo ente regulador para el sector de telecomunicaciones. Algunos países han creado un solo órgano facultado para regular tanto los medios de transmisión como los contenidos, mediante legislaciones separadas, como ocurre en Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Australia. Otros países —la mayoría de la Unión Europea— no consideran necesario adoptar un único regulador; hasta el momento no existe información que señale que alguna de las opciones ofrece ventajas intrínsecas.¹⁶

¹⁶ Las mejores prácticas internacionales también sugieren tendencias complementarias en las reformas regulatorias originadas por el fenómeno de convergencia digital. La primera consiste en regular, mediante ordenamiento separados, los medios de transmisión y los contenidos. La segunda, en aplicar las mismas normas a los proveedores de un mismo servicio, sin distinguir el medio o la plataforma tecnológica utilizada. Ambas tendencias revelan la importancia de incorporar en el marco regulatorio los principios de consistencia y neutralidad tecnológica; un mismo servicio no debe regularse de manera diferente y no deben crearse preferencias a favor de una tecnología para prestar un servicio específico. “The implications of convergence for regulation of electronic communications”, OECD, 2005.

Por otro lado, la “ley Televisa” señalaba que la Cofetel asumiría las atribuciones y facultades en materia de regulación de los servicios de radio y televisión abierta manteniendo su esfera actual de competencia por cuanto hace a la regulación de los servicios de telecomunicaciones a los que se refiere la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), y su Reglamento.

Sin embargo, el contenido de la “ley Televisa” no garantizaba que se introdujera una agencia reguladora realmente autónoma e independiente, pues permitía que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), continuara otorgando concesiones de servicios de telecomunicaciones, para aplicar sanciones a los concesionarios o de que el titular de la SCT tuviera facultades para objetar las decisiones del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.¹⁷

Esto iba en contra de las mejores prácticas internacionales, como lo ha señalado en diferentes estudios la Unión Internacional de las Telecomunicaciones, al observar que en más de 60 países las objeciones a las resoluciones del regulador son atendidas por el Poder Judicial, en tanto que en 18 esta función corresponde al Ministerio de Comunicaciones.¹⁸

El 22 de febrero de 2006 el Colegio Nacional de Economistas (CNE) presentó a la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, un posicionamiento sobre las reformas a las leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, en él se señalaba que para eliminar el sistema de doble ventanilla era necesario incorporar a la ley que:

- a)* La Cofetel sea el organismo regulador único en todos las fases del proceso regulatorio de los servicios de telecomunicaciones, radio y televisión en México;
- b)* la Cofetel disponga de las facultades para otorgar concesiones –de radio, televisión y telecomunicaciones– y para sancionar actividades ilegales de los concesionarios, para evitar la discrecionalidad y el manejo político de las mismas por parte de la SCT; y *c)* las decisiones de la Cofetel no sean objeto del recurso de revisión ante el titular de la SCT, sino que sea el mismo pleno el que conozca de los recursos de reconsideración por parte de los quejosos.¹⁹

¹⁷ Rodrigo Gómez y Gabriel Sosa, “Ley Televisa”. Cuadernos del Consejo Audiovisual de Cataluña, núm. 25, mayo-agosto de 2006.

¹⁸ UIT, “Effective regulation. Trends in telecommunication reform”, 2002.

¹⁹ Disponible en la sección “Documentos de interés”. [www.javiercorral.org].

Por lo anterior, resultaba indispensable incluir en la “Ley Televisa” medidas que resolvieran uno de los principales problemas del sector: la fragmentación de los procesos regulatorios establecida en la ley vigente, entre la Cofetel y la SCT, la cual ha retrasado la aplicación de las decisiones regulatorias y el desarrollo de la competencia en el sector, debilitando al organismo regulador. Estos cambios no se incorporaron a la ley.²⁰

Por otro lado, el fortalecimiento de la autonomía y la ampliación de facultades de una agencia reguladora deben ir acompañado de la creación de un marco estricto de rendición de cuentas. Al respecto, el posicionamiento del Colegio Nacional de Economistas subrayaba la ausencia en la “Ley Televisa” de dicho marco y señalaba que:

²⁰ Resulta relevante señalar que en opinión de la Cofeco las modificaciones a las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión no incluían algunas de las facultades actuales del órgano regulador que le otorgan su “Decreto de creación” y su “Reglamento interno”, Las Facultades que perdería incluían las de inspección, verificación y radiomonitorio; las de interpretación para efectos administrativos, de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas; y las de evaluación del cumplimiento de las obligaciones específicas impuestas a agentes con poder sustancial de mercado. Opinión sobre los efectos del “Dictamen de la iniciativa del proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, oficio PRES-IO-096-2005-148, Cofeco, 8 de diciembre de 2005, pp. 2-3. Al respecto, es indicativo que el documento elaborado por la Procuraduría Fiscal de la Federación sobre las modificaciones a las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, señalaba que en la Minuta aprobada por la Cámara de Diputados, se logra un avance importante respecto al fortalecimiento del órgano regulador; y en materia de radiodifusión se lograría una regulación mucho más moderna, transparente y objetiva que la actual. También señala que existe una omisión relevante de la misma al dejar en los mismos términos las facultades de la Cofetel, pues considera que se debió aprovechar la oportunidad para fortalecer sus atribuciones en la materia y eliminar el sistema de doble ventanilla. Este último y sus efectos perniciosos para una regulación efectiva del sector de telecomunicaciones no es exclusivo de México, también se presenta, por ejemplo, en Argentina. En dicho país, la regulación se divide entre la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) y la Secretaría de Telecomunicaciones. Además de que la CNT depende del Ejecutivo, lo cual le resta independencia, la misma no ha resuelto con prontitud los problemas regulatorios que ha enfrentado, lo que ha llevado a que pierda credibilidad; el esquema de rendición de cuentas con que cuenta es muy limitado. Cécile Aubert y Jean-Jaques Laffont, “Designing infrastructure regulation in developing countries”, en IADB, *Competition policy in regulated industries. Approaches for emerging economies*, 2002, p. 23.

[...] debe reconocerse que al crear puestos públicos inamovibles durante periodos de ocho años, como al otorgar tanto nuevas facultades como recursos adicionales a una agencia reguladora para que lleve a cabo sus funciones relativas al desarrollo eficiente de sectores cruciales para el crecimiento económico y social del país, lo menos que se le puede exigir es que cumpla sus funciones de manera eficiente, y que su fortalecimiento se vea reflejado en mejoras del nivel de bienestar social de los consumidores y de la competitividad de las empresas mexicanas. Por lo anterior, el CNE considera que se debe reformar la minuta para que ésta contenga un marco claro de rendición de cuentas de la agencia reguladora, y del ejercicio de su presupuesto, ante las comisiones correspondientes del Congreso, con base en logros de: *a*) reducciones tarifarias; *b*) diversificación de servicios y difusión de nuevas tecnologías; *c*) aumento en la calidad de los servicios; *d*) aumento de la cobertura social; y *e*) aumentos de eficiencia y del cociente costo-beneficio social de la agencia.²¹

Posibilidad de captura regulatoria en la “Ley Televisa”

La “ley Televisa” no garantizaba ni la transparencia ni la imparcialidad de las decisiones de los comisionados que integran el Pleno de Cofetel, que deberían estar siempre alineadas al interés público, y nunca dar lugar a sospechas de que fueron tomadas con base en intereses privados de los comisionados.

Al respecto, debe observarse que eliminar la posibilidad de captura regulatoria resulta importante en los sectores de telecomunicaciones y de radio y televisión, ya que existen altos niveles de incertidumbre y de dinamismo tecnológico y se requieren elevados montos de recursos no recuperables por parte de los inversionistas.

Por lo anterior, se debieron establecer restricciones para impedir que los comisionados pudieran participar en asuntos en los que tengan interés directo o

²¹ Respecto de las mejores prácticas intencionales, debe observarse que el diseño del sistema regulador inglés –claro ejemplo internacional de regulación independiente y transparente– establece que los directores generales de las agencias regulatorias responden en última instancia ante el Parlamento, aunque su presupuesto sea autorizado por la Oficina del Tesoro, y que son monitoreados tanto por la Comisión de Monopolios y Fusiones como por los Comités Parlamentarios respectivos, *ibid.*, p. 36.

indirecto, debido entre otras razones, a que hubieran tenido relación profesional, económica o corporativa en el pasado reciente con empresas del sector con interés en los asuntos en comento. Estas medidas no se ponen en práctica en la “Ley Televisa”.

Sesgo anticompetitivo de la “Ley Televisa”

Como la Cofeco señaló reiteradamente, las autoridades de competencia y los organismos regulatorios de los sectores de telecomunicaciones y de radio y televisión del mundo coinciden en que el seguir una política regulatoria eficiente, flexible y que busque eliminar barreras a la entrada de nuevos competidores en la administración del espectro radioeléctrico, resulta crucial tanto para el desarrollo de nuevos servicios como para incentivar el desarrollo de la competencia en la provisión de los mismos, ya que el espectro radioeléctrico constituye un recurso esencial y escaso para el desarrollo de las redes inalámbricas, las cuales enfrentan una demanda creciente. Adicionalmente, la autoridad de competencia en México señaló en relación con la “Ley Televisa” que:

Las reformas a la LFRTV que propone la Iniciativa no aseguran la eficacia en la prestación de los servicios ni evitan fenómenos de concentración en la asignación del espectro radioeléctrico contrarios al interés público en los términos del artículo 28 constitucional. Estas reformas no son suficientes para resolver la dicotomía existente, por un lado, mantienen una legislación de telecomunicaciones pro competitiva y pro convergente; y por el otro, establecen una ley específica para los servicios de radiodifusión abierta que mantiene disposiciones diferentes para materias comunes a los servicios de telecomunicaciones.

Al respecto, puede afirmarse que la “Ley Televisa” no aseguraba el desarrollo de una competencia efectiva en la prestación de los servicios y no evitaba fenómenos de concentración industrial en la asignación del espectro radioeléctrico ya que señalaba, por un lado, la posibilidad del refrendo a perpetuidad de las concesiones de las empresas establecidas en el sector sin necesidad de licitación pública. Por otro, respecto a las solicitudes de prórroga de la concesión para prestar servicios de radio y televisión, que los operadores establecidos tendrán preferencia sobre

terceros, no pagaran necesariamente una contraprestación económica al Estado, y no se sujetaran al mecanismo de licitación pública.

Es decir, la “Ley Televisa” no preveía, en principio, la reversión o la devolución al Estado del espectro liberado con motivo de la digitalización por parte de los concesionarios de servicios de radiodifusión, lo que les hubiera permitido mantenerlo y utilizarlo para prestar servicios de telecomunicaciones de manera comercial, utilizando canales y frecuencias que les fueron atribuidas al servicio de radiodifusión con el fin de hacer su migración a tecnología digital.

De esta forma, los concesionarios existentes hubieran conservado los derechos obtenidos de manera directa y discrecional con base en la legislación vigente, lo cual podría haber creado importantes barreras a la entrada en el sector en contra de los nuevos competidores.²²

Debe observarse que la “Ley Televisa” colocaba al Estado mexicano en una situación regulatoria desfavorable respecto a la situación existente en otros países, debido a la redacción del artículo 28 de la LFRTV. Debe tomarse en cuenta que en Estados Unidos el gobierno tomó la decisión de cobrar una tasa establecida de los ingresos brutos generados por todos los servicios de paga que proporcionen las televisoras en sus canales digitales, mientras que en España las televisoras digitales requieren títulos nuevos para proporcionar servicios adicionales de telecomunicaciones y por los cuales el gobierno, en todo caso, exige una contraprestación económica.

En Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, por mencionar algunos ejemplos, siempre que hay liberación del espectro radioeléctrico asociada a la convergencia digital, el Estado recupera el espectro sobrante, lo somete a licitación pública, obtiene importantes ingresos por el uso de dicho mecanismo de asignación y se favorece la entrada de nuevos concesionarios, permitiéndoles modificar los servicios ofrecidos y la tecnología utilizada.²³

²² Véase Clara Luz Álvarez, Beatriz Camarena y Salma Jalife, “*Amicus curiae*. Evaluación regulatoria, económica y técnica del decreto que reforma a las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión”, sección II, 22 de octubre de 2006.

²³ Opinión sobre los efectos del “Dictamen de la iniciativa del proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, oficio PRES-IO-096-2005-148, Cofeco, 8 de diciembre de 2005, p. 9.

Permitir que los concesionarios de radio y televisión utilicen de manera directa y discrecional canales y frecuencias que les fueron atribuidas al servicio de radiodifusión con el fin de hacer su migración a tecnología digital, equivale a que el espectro radioeléctrico, más que ser un recurso escaso cuyo uso óptimo debe ser programado y administrado por el Estado mexicano –a fin de lograr el máximo bienestar social posible–, sea un recurso cuya disposición, al menos en el corto y mediano plazo, esté determinada por las peticiones que haga un grupo de concesionarios privados. En el régimen legal establecido por la Ley actual la autoridad no podría garantizar, necesariamente, el uso eficiente del mismo frente a los cambios originados por la convergencia.²⁴

En el posicionamiento del CNE se advierte sobre el uso comercial que podría tener el espectro liberado por los concesionarios de servicios de radiodifusión con motivo de la digitalización, por ejemplo:

[...] el Canal 2 de Televisa ocupa un ancho de banda de 6 megahertz, mismo ancho de banda que, como ya se señaló, fue asignado a su canal “espejo”, el 48. Sin embargo, resulta dudoso que, con base en las características socioeconómicas de la audiencia promedio del canal, éste ofrezca permanentemente transmisión de alta definición, por el alto costo de los equipos receptores necesarios, y resulta más previsible que se convierta en un canal de televisión digital que sólo requiera 2 megahertz, caso en el cual dejaría libres 4 megahertz para que la empresa los use con otros fines.

Este espectro es equivalente a la banda donde la empresa MVS ofrece servicios de televisión restringida, mientras que los canales no utilizados por MVS para este fin, son arrendados a otros concesionarios de telecomunicaciones, como Avantel y Alestra, canales a través de los cuales dichos concesionarios suministran enlaces bidireccionales mediante los cuales ofrecen a sus usuarios servicios de telefonía e internet de banda ancha.

Si bien puede argumentarse que en la actualidad no existen proveedores que puedan suministrar equipos de telecomunicaciones que utilicen las bandas de VHS y UHF atribuidas a la radiodifusión, este es un problema técnico que será resuelto en el futuro cercano, como lo prueba el hecho de que el Gobierno Australiano ya lanzó una convocatoria a los fabricantes para construir equipos de telecomunicaciones

²⁴ Véase Clara Luz Álvarez, Beatriz Camarena y Salma Jalife, “*Amicus curiae...*”, *op. cit.*

que puedan utilizarla, y que hace tres años no había equipos para que, en la banda de MVS, se pudieran ofrecer servicios bidireccionales de telecomunicaciones.

Con base en los resultados de las subastas del espectro radioeléctrico en México –llevadas a cabo por la Cofetel–, se señala que la concesión de un megahertz de cobertura nacional por 20 años tenía un valor de 21 millones de dólares en 2005. Si se ajusta el monto tomando en cuenta la posibilidad del refrendo a perpetuidad de las concesiones actuales –sin el pago de contraprestaciones económicas al Estado–, la cobertura geográfica real de los canales y las equivalencias financieras, la formulación del artículo 28 de la “ley Televisa” podría haber representado una transferencia implícita de, al menos, 600 millones de dólares de 2006 del Estado mexicano a los concesionarios de radio y televisión establecidos, como se explica en el Cuadro 2.

CUADRO 2
México: resultado licitaciones

	Costo total por MHz a escala nacional por 20 años	
	Pesos	Dólares ^{2/}
PCS ‘98	87 032 533	9 511 752
PCS ‘05 ^{1/}	299 834 243	20 894 022
Fijo 3.5 ‘98	8,218,110	898 154

^{1/} Valor actual del pago de derechos a una tasa del 10%. En adición se recibieron 190 millones de pesos como pago inicial por subasta total.

^{2/} Al tipo de cambio promedio del año en que se realizó la licitación.

Como se ha señalado, para impedir dicha transferencia se debió establecer –en relación con la liberalización de espectro como consecuencia de la convergencia tecnológica– la obligatoriedad de que las empresas que tengan espectro radioeléctrico sobrante lo devuelvan al Estado, que procederá a asignarlo a partir de una subasta pública o, en los casos relevantes, “beauty contests” donde se asignaría dicho espectro a la mejor propuesta de contenido educativo-cultural y/o comunitario. La “Ley Televisa” no contemplaba esta medida.

La “Ley Televisa” establecía requisitos asimétricos entre concesionarios de telecomunicaciones y de radio y televisión, ya que sólo contemplaba la necesidad de contar con la solicitud de opinión favorable de la Cofeco para participar en alguna subasta pública.²⁵ Por lo anterior, la “Ley Televisa” no garantizaba que la política regulatoria en el sector respetara el principio de neutralidad tecnológica ya que, las empresas de telecomunicaciones que hubieran deseado incursionar como operadores de servicios de radio y televisión, se deberían haber sometido a un concurso de licitación de frecuencias, deberían haber pagado una contraprestación económica por la concesión, y tendrían que haber contado con la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.

Finalmente, la “Ley Televisa” no consideraba que la Cofetel pudiera establecer obligaciones específicas para concesionarios de radio y televisión con poder sustancial de mercado. Es decir, la Cofetel hubiera tenido facultades muy limitadas para establecer medidas regulatorias pro competitivas en el sector que impidieran que los concesionarios establecidos llevaran a cabo prácticas anticompetitivas en contra de las empresas entrantes, lo cual hubiera limitado fuertemente el alcance, la efectividad y la aplicación de la política de competencia en el país.

Al respecto, el posicionamiento del CNE en relación con el sesgo anticompetitivo de la “Ley Televisa” señalaba que:

[...] la Iniciativa debe modificarse para: *a*) otorgar facultades a la Cofetel y establecer la obligatoriedad de utilizarlas para diseñar contraprestaciones para el uso del espectro para dar servicios de telecomunicaciones, radio y/o televisión proporcionales para los diferentes tipos de concesionarios; *b*) establecer que el tratamiento regulador para concesionarios de radio y televisión que deseen prestar servicios de telecomunicaciones deberá ser el mismo que tienen los concesionarios de telecomunicaciones que deseen prestar servicios de radio y

²⁵ Al respecto, es indicativo que un documento elaborado por la Procuraduría Fiscal de la Federación, señalaba que “el requisito establecido en las modificaciones a las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión sobre las empresas del ramo interesadas en participar en alguna subasta pública podrán hacerlo sólo presentando la ‘solicitud’ de opinión favorable por parte de la Cofetel [...] no garantiza una sana competencia, ya que, lo que se debió haber previsto es que los interesados presenten una opinión favorable de la Cofeco”.

televisión a fin de eliminar asimetrías regulatorias que favorezcan indebidamente a algunos concesionarios; *c*) establecer la obligatoriedad de que los interesados en participar en alguna subasta pública de espectro radioeléctrico deberán obtener con antelación la opinión favorable de la Cofeco; y *d*) establecer facultades para que la Cofetel establezca obligaciones específicas en materia de tarifas, calidad de servicio e información, para aquellos concesionarios de radiodifusión que la Cofeco considera que son agentes con poder sustancial en el mercado de conformidad a lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica.

Debe observarse que las asimetrías regulatorias establecidas en la “Ley Televisa”, y la consiguiente creación de barreras artificiales a la entrada en detrimento del proceso de competencia, estaba en contra de todos los estándares internacionales regulatorios surgidos a propósito de la convergencia tecnológica, y hubiera producido efectos nocivos en el país, como se puede observar en la siguiente afirmación de la Cofeco referente a la política regulatoria en materia de telefonía fija y televisión por cable en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos:

15. La promoción de la competencia y la libre concurrencia en los servicios de televisión restringida, telefonía e internet han sido una constante en los países de la OCDE. Con este enfoque, generalmente no se impusieron restricciones a la entrada de las telefónicas a los mercados de televisión restringida, así como tampoco a la participación de los operadores de RTVC a los mercados de telefonía fija.

16. La promoción de la competencia entre operadores independientes de RTVC y empresas de telefonía fija ha demostrado ser un factor clave para el mejoramiento tecnológico de las RTVC y RTF, la creación de nueva infraestructura de banda ancha, la rápida ampliación de los servicios de internet de alta velocidad y la generación de mayores opciones a los consumidores en precios, calidad, proveedores y servicios de televisión de paga, internet y telefonía.²⁶

²⁶ Opinión sobre los efectos del “Dictamen de la iniciativa del proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, oficio PRES-IO-096-2005-148, Cofeco, 8 de diciembre de 2005, pp. 4-5.

Efectos económicos de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁷

En las últimas semanas, diferentes voceros de las empresas televisoras han sostenido que la decisión de la SCJN de declarar inconstitucionales los artículos cruciales de la “Ley Televisa” introduce incertidumbre jurídica y desincentiva la inversión y el cambio tecnológico por parte de los concesionarios establecidos.

Al respecto, una parte crucial del dictamen de la Suprema Corte es la eliminación de los artículos 28 y 28-A de la LFRT, misma que obliga a que las empresas que tengan espectro radioeléctrico sobrante, de aquel que se les había asignado para su conversión digital, lo regresen al Estado, y cancela la posibilidad de que los concesionarios de radiodifusión establecidos lo utilizaran en forma discrecional, sin pagar necesariamente por ello.

Como ya se ha señalado, en numerosos países desarrollados, siempre que hay liberación del espectro radioeléctrico asociada a la convergencia digital, el Estado recupera el espectro sobrante, lo somete a licitación pública y favorece la entrada de nuevos concesionarios, permitiéndoles modificar los servicios ofrecidos y la tecnología utilizada. Contrario a lo afirmado por los voceros, las cifras disponibles no muestran disminución alguna de la inversión y la innovación tecnológica en los sectores de telecomunicaciones, de radio y televisión en dichos países, y sí un aumento sustantivo en el grado de competencia registrado en los sectores.

Por otro lado, la SCJN modificó radicalmente el tratamiento –de las concesiones– establecido en la “Ley Televisa”. Al respecto, se eliminó el artículo 17-G de la LFRT, que establecía la asignación de concesiones únicamente a partir de subasta pública, procedimiento que implicaba que las licencias serían entregadas a quien ofreciera la mayor propuesta económica.

Puede afirmarse que con este cambio el Estado podrá utilizar un menú de diferentes mecanismos de asignación del espectro, ya sea subasta pública en el caso de espectro destinado a aplicaciones comerciales o, en los casos relevantes, como ya se ha señalado, donde se asignaría el espectro a la mejor propuesta de contenido educativo-cultural y/o comunitario.

²⁷ Véase Raúl Trejo Delarbre, “Ley Televisa. Qué cambió. Qué sigue”, Asociación Mexicana por el Derecho a la Información, junio de 2007 [www.amedi.org.mx]. “Engrose de la sentencia sobre la acción de inconstitucionalidad”; “Votos particulares que en disenso, complemento y concurrencia emitió el ministro Genaro Góngora Pimentel” [www.scjn.gob.mx].

Asimismo, se modificó la parte del artículo 16 que establecía una vigencia de las concesiones por un periodo fijo de 20 años, señalando que dicha vigencia será hasta por 20 años. Debe observarse que el plazo era excesivo en comparación con los existentes en otros países, y que esto contribuirá a establecer una administración eficiente del espectro por parte del Estado, compatible con periodos mínimos de vigencia de las concesiones que permitan una rentabilidad adecuada para las empresas.

Finalmente, como parte de las modificaciones al artículo 16, se elimina la posibilidad de refrendo automático de las concesiones estableciendo que al término de su vigencia serán licitadas. Si se observa la historia de las subastas para asignar concesiones para prestar servicios públicos, puede afirmarse que una empresa establecida que invierte eficientemente en reducciones de costos y en mejoras tecnológicas tiene todas las ventajas cuando participa en un proceso de subasta pública para obtener la renovación de su concesión. Esto debido a que posee mayor información y que, a diferencia del proceso burocrático de refrendo, la licitación es un mecanismo transparente de mercado que permite que las empresas a las que el Estado otorgó concesión –para la prestación de un servicio público– enfrenten competencia de entrantes potenciales, lo que incentiva a que éstas sean más productivas y eficientes.

Se puede afirmar que las declaraciones de los voceros ignoran el principio económico en el que la existencia de competidores, o la posibilidad de entrada de los mismos, es la que establece incentivos a las empresas para invertir y desarrollar innovaciones en forma eficiente. Las declaraciones también contravienen la posición pública del Banco Mundial y de la OCDE –organismos a los que difícilmente se les puede acusar de buscar debilitar la seguridad jurídica de las inversiones privadas– acerca de la necesidad de regular más estrictamente a las empresas televisoras establecidas en México y de introducir más competencia en los sectores estratégicos de la economía.

Conclusiones

El problema de fondo, desde el punto de vista económico, es que la “Ley Televisa” no era un marco regulatorio moderno –de los sectores de la radio, la televisión y las telecomunicaciones– congruente con los estándares internacionales –surgidos

a propósito de la convergencia tecnológica— ni con la estructura legal que define la política de competencia en México, no contenía, además, los instrumentos adecuados para alcanzar el objetivo de la misma, que es lograr que la competencia económica no se restrinja de forma tal que se reduzca el bienestar económico de la sociedad.²⁸

Esta situación llamaba a cambiar de raíz la “Ley Televisa” y a establecer un nuevo marco legal que fije un enfoque de política pública para los sectores de telecomunicaciones y de radio y televisión que se base en la liberalización de los mercados, el desarrollo de instituciones regulatorias sólidas y la promoción efectiva de la competencia, mismos que, con base en la experiencia internacional, son los que alcanzan en forma más efectiva reducciones tarifarias para los consumidores, mejoras en acceso, diversificación, y calidad de los servicios de comunicaciones en esta era de convergencia digital y cambio tecnológico acelerado.

Este nuevo marco legal deberá recoger, tanto los principios establecidos por la SCJN en su declaratoria de inconstitucionalidad de la “Ley Televisa”, así como los avances regulatorios y de competencia que se observan en los marcos legales de los sectores de telecomunicaciones y de la radio y televisión en los países desarrollados; deberá ser lo más completo posible ya que:

[...] dada la debilidad institucional del organismo regulador y la falta de reputación del mismo, producto de años de abandono regulatorio del sector de las telecomunicaciones, el CNE considera que el cambio y la modernización del marco regulatorio del sector debe ser lo más completo posible, de forma tal que los esfuerzos posteriores se concentren en el fortalecimiento del órgano regulador y en la recuperación de su credibilidad, y no en estar corrigiendo los defectos y adicionando las omisiones detectadas desde el inicio en su marco legal.²⁹

²⁸ Massimo Motta, *Competition policy: theory and practice*, Cambridge University Press, 2004, p. 89.

²⁹ Colegio Nacional de Economistas, “Posicionamiento sobre las reformas...”, *op. cit.*

De sinergias y acomodados: racionalidad económica en la reforma a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones

Santiago Lima Carmona

Las premisas de arranque

“*Algo hay en el aire*”. El acertijo abre el capítulo de radiodifusión de la historia oficial de las comunicaciones que la Secretaría del ramo preparó en 1987.¹ Y las alternativas de solución que el texto ofrece después recurren a la historia —el *éter*, plantea, al suponer la respuesta de los antiguos— y a la ciencia, cuando la circunscriben a la denominación técnica *ondas hertzianas*. Inmateriales ambas, y envolventes, con su concurso se fincó la explotación de las radiocomunicaciones en el país a comienzos del siglo XX.

Después, en la década de 1930 el fundador del clan Televisa, Azcárraga Vidaurreta, gana las concesiones iniciales para explotar la radio, sabedor ya de que el principio de su negocio flota, se respira. Y también de que pueden encontrarse fórmulas que lo capturen y subordinen para el beneficio de unos pocos, aunque por derecho pertenezca a todos:

Hay dos medios de comunicación —dicen que dijo en 1958— la tierra y el aire. Los políticos y la mayoría de los empresarios nunca vieron el aire como negocio, sino que se concentraron en la tierra y en el mar. El negocio es el aire. Los negocios futuros de la comunicación no estarán en la televisión, la radio, el cine

¹ *Cfr.* Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Historia de las comunicaciones y los transportes en México. La radiodifusión*, SCT, México, 1987.

o la prensa, sino en la capacidad de transportar una señal, cualquiera que sea, y transformarla en televisión, radio, cine o prensa.²

Y como casi siempre sucede, el empresario es el mejor analista del sector que lucra. Desde aquella reflexión, día a día, el corporativo que su autor originó irradia contenidos desde sus centros de mando para explotar el negocio del aire, y si hasta la década de 1990 no buscó ni quiso respuesta a esas transmisiones, hoy está preparado ya para acogerla y, como siempre, para cifrarla y convertirla en activos; en proyecciones sobre tasas de retorno; en ingresos.

En efecto, la racionalidad económica implícita en el “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”³ (Decreto en adelante), es transparente. Y para abordarla, el texto analiza el artículo 28 de la disposición, en tanto se considera que sus postulados son un eslabón más en el “proceso de industrialización del servicio de radiodifusión”, mismo que implica su simbiosis con las telecomunicaciones. Tal sinergia se propone llevar a cabo:

1. La *automatización de los mecanismos de explotación rentable* de las bandas de frecuencias asociadas a la emisión de señales televisivas.
2. La *mutación de los servicios abiertos en servicios restringidos de televisión*, proceso que fragmenta y especializa los tiempos de transmisión para soportar, tanto la emisión gratuita que reproduce el intercambio tradicional de tiempo y audiencia con el anunciante, como ahora la compraventa de contenidos con un suscriptor determinado, que dispone de plataformas tecnológicas distintas para el consumo de esa oferta programática. Ello plantea la jerarquización del servicio público de televisión: el *abierto*, que se define por su alto contenido publicitario, gratuidad y audiencia masiva; y el *restringido*, que suministra programación dedicada para consumo de segmentos sociales específicos, que acceden a ella mediante el pago de una renta; esta modalidad integra asimismo

² Y. Colías y E. Frattini, *Tiburones de la comunicación. Grandes líderes de los grupos multimedia*, Océano, México, 1998.

³ Poder Ejecutivo Federal, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de abril de 2006.

pautas publicitarias precisas. A partir de estas pautas, con la progresión del formato analógico al de alta definición, el *modelo restringido* podrá *devenir como el dominante para el sistema televisivo comercial*.

3. La *supresión de cualquier control estatal sobre las transmisiones de ambos servicios*; con la mutación digital de los contenidos en señales binarias uniformes se busca establecer y legitimar tanto la implantación de criterios técnico-económicos únicos para la asignación de las frecuencias asociadas, como el uso exclusivo de parámetros técnicos de evaluación por parte de la autoridad. Ello tiende a *reemplazar el concepto de servicio público por la noción de red de telecomunicaciones*, infraestructura cuyo desempeño operativo en efecto se califica con base en normas precisas y exactas de eficiencia técnica. Tal idea justifica plenamente el énfasis que los concesionarios dedican a la tecnología, concibiéndola como una fuerza autónoma e irreversible que determina la prestación de los servicios bajo el modelo comercial.

La continuidad argumental que se desarrolla pretende obtener el motivo del Decreto, y asimismo el porqué de su defensa que el consorcio ejecutó con los recursos a su alcance. Como se predijo, el negocio se mantiene en el aire pero ya no anida únicamente en la televisión abierta. Ahora detona en el lenguaje digital y la uniformidad binaria. Y bajo la nueva norma, el vaticinio del primer Azcárraga es más vigente que nunca.

Los fundamentos: la capitalización de la televisión analógica

A su arribo, la radiocomunicación plantea una tecnología de enlace inédita hasta entonces, distinta a la propia del cable físico que cobijaba la relación directa, *punto a punto*, entre iguales. La plataforma inalámbrica asienta la posibilidad de multiplicar indefinidamente uno de los polos del intercambio, y configura la relación *punto-multipunto*. Ello implica que el origen del enlace pueda erigirse en emisor, en fuente única de comunicación, mientras que quienes se conectan son convertidos en receptores, en sujetos que ven cercenada su capacidad de responder. Así, la comunicación es de uno a muchos, en el sentido con que la designa el sustantivo en inglés *broadcasting*, como propagación de un transmisor que irradia hacia una zona geográfica específica donde cualquier receptor puede

captar esas ondas, ese éter misterioso, que sólo al momento exacto de captarse define su identidad y propósito. El mensaje, lo que el emisor único esparce a quien pueda y quiera acogerlo, debe ser entonces general, universal, para un interés tan amplio como el que implican los muchos, la suma de todos. Por ello, *los medios de radiodifusión son públicos*, en tanto su transcurso conlleva que la colectividad huésped —que puede incluso contarse a escala masiva, ya que una potencia mayor en la transmisión puede inundar con su señal a grandes áreas territoriales, sin más frontera que el alcance de esa capacidad— reciba el mismo mensaje, y con él desde un exhorto a la movilización o a la apatía social; hasta el recado que enoje o deleite, que entusiasme o paralice. Igual puede buscar la identificación del receptor —asumido ya por sí mismo y por el medio como *radioescucha*— con valores ajenos, solitarios, fuera de la idiosincrasia propia, que llegan desde el aire sin que alguien note ni su arribo ni su asiento.

Por su planteamiento técnico, el nuevo medio seduce y convence a dos emisores específicos, institucionales ambos, que ansían interactuar con la sociedad a nivel general y propiciar y obtener una respuesta colectiva uniforme: el político, que busca ganar la voluntad del elector o la simpatía del ciudadano, y el comerciante, que intenta allegarse el consumo intensivo de todos. Las dos voluntades habrán de contribuir a la gestación de la identidad respectiva del medio, que antes y hoy define a las radiodifusoras: una minoría dotada de un permiso para operar que concreta una vocación estatal, pública; oficial, o como recién se le reconoce, comunitaria. Y las más, dominantes siempre en cualquier coordenada, y propietarias de una concesión que toman un perfil comercial, mercantil, y tienen por función primera y última reproducir a los capitales privados que les dieron sustento y garantizan su supervivencia.

La fórmula comercial con la que arranca la radio y después la televisión integró a la publicidad en el esquema como elemento base en su consolidación económica y operativa. Tal acoplamiento respondía a la necesidad de desarrollar el mercado interno del país, por lo que el esfuerzo publicitario —entendido en lo general como la acción dedicada a orientar, modificar e incrementar la demanda y el aprovechamiento social de los bienes de consumo— resultaba fundamental para el modo productivo. La simbiosis publicidad-medios masivos supuso el desarrollo de un proceso de capitalización específico, que a detalle conlleva las relaciones siguientes:

1. La *venta de tiempos de transmisión*, que se constituyen como la mercancía-servicio que produce el medio. Para su capitalización, a cada tiempo se le asocia una audiencia o público determinado. Por ello, la preocupación central de los medios en producir tiempo/auditorios –valor de uso–, que puedan ser vendidos –valor de cambio– a las entidades de publicidad interesadas en alcanzar a ese universo particular de receptores.
2. La *conformación del valor de uso de la mercancía-servicio únicamente bajo su perfil cuantitativo*, con lo que la *masificación es el criterio fundamental de clasificación y definición de las audiencias*. Ya que el objetivo es aumentar hasta donde sea posible el valor de cambio de la mercancía, lo que se persigue es el conjuntar receptores en términos estrictamente numéricos, siempre en la búsqueda de la cantidad y la abundancia. Tal propósito se sustenta en dos soportes principales:
 - 2.1 La *transmisión de contenidos que mantengan la atención del auditorio, con el objetivo de que alcance los niveles masivos que demanda su realización como valor de cambio*. Tal es el origen de los programas que se transmiten de manera cotidiana. Su estructura sencilla y simple, elemental incluso, que no demanda esfuerzo alguno para entender su significado, se propone atraer al mayor número de receptores y conformar audiencias que puedan cotizarse a mayor precio.
 - 2.2 La *extensión cuantitativa de la infraestructura de recepción de los contenidos*, ya sea de radio o de telerreceptores, en tanto su expansión genera las condiciones para la conexión de los receptores y la entrega de contenidos. En el momento actual, este factor es decisivo en tanto la transición hacia la televisión de alta definición implica la renovación del equipamiento terminal en todo el país.
3. En paralelo con la búsqueda del auditorio masivo mediante la banalización de los contenidos, la *conformación de audiencias y públicos con patrones similares de consumo de bienes*, para los que se canalizan mensajes gancho que procuran atraer y sostener su atención para que el esfuerzo publicitario logre recepción y efectividad. De esta forma, el medio ofrece auditorios diferentes y diferenciados como mercancía-servicio, los que argumentan grados diversos de potencial de consumo. Este catálogo de auditorios –que incluye desde su

- perfil masificado hasta la fragmentación más acotada— se entrelaza *con horarios específicos de transmisión, para alcanzar al auditorio-objetivo que cada propuesta publicitaria busca conquistar y mantener.*
4. *La integración de un lenguaje, estilo y presentación uniformes entre los mensajes gancho que se dirigen a los auditorios, y los contenidos meramente publicitarios* que buscan promover e incitar el consumo. Tal similitud responde a una evidente necesidad de establecer una congruencia operativa y funcional de y en los medios. En la práctica rutinaria, el anuncio y la programación deben coincidir y estructurar un paralelo entre lo que se ofrece al auditorio para atraerlo, y lo que se le presenta para que consuma. De no existir tal coherencia, podría alterarse el volumen y tipo de auditorio que la empresa ha establecido para vender al anunciante. Incluso, conforme a las nuevas modalidades de expresión publicitaria, en algunas emisiones televisivas ya no existen diferencias entre la programación y el anuncio; ambos se han integrado.
 5. *El surgimiento y desarrollo de un esquema vertical de interacción entre los medios y sus receptores.* De hecho, en tanto su interés es producir tiempo/auditorios para su venta, a los propietarios de las empresas del medio sólo les interesa la expresión cuantitativa de las audiencias y públicos, ya que tal perfil es el que puede ofrecer al anunciante como valor de uso. *Entre los auditorios tan masivos como pueda lograrse o tan diferenciados como se demande, se cosecha entonces una verticalidad autoritaria de los menos hacia los más, que reduce la comunicación a un fenómeno numérico-estadístico.* Esto no significa que los medios privilegien o entroniquen la relación transmisor-receptores como básica o sustantiva: lo esencial y determinante para sus propietarios es el intercambio con su cliente, el anunciante, quien compra la mercancía-servicio que aquel proporciona.
 6. *La expresión ideológica de los medios, que surge como consecuencia y corolario de la reproducción del capital invertido en el sector de bienes de consumo y de la función que los medios cumplen en ese propósito.* La banalización de los contenidos y la verticalidad transmisor-receptor que caracteriza al esquema de comunicación vigente, vienen a ser las herramientas con las que se espera captar al auditorio, y hacerlo receptivo tanto al mensaje publicitario como al orden establecido por la naturaleza económico-empresarial de la industria de la comunicación masiva.
 7. En tanto productores de servicios y conforme a la especificidad de su implantación nacional y a las condiciones peculiares de cada país, *el carácter*

político de los medios, esto es, su funcionamiento como vehículo para la expresión de los particulares intereses económicos de sus propietarios. Principalmente mediante la programación de la información noticiosa y del control de sus contenidos y editoriales, los grupos privados presionan y negocian para mantener la situación y privilegios que justo los han llevado a la propiedad de los medios.

Con el tiempo, el proceso anterior se ha vigorizado y los concesionarios han aprovechado todas las oportunidades posibles para mantenerlo a resguardo. El decreto de ajuste de los tiempos fiscales otorgado en octubre de 2002, por ejemplo, justo cedió la materia prima más codiciada por los concesionarios: a partir de entonces el tiempo de transmisión que deben entregar como pago fiscal en especie disminuyó del 12.5% de la programación diaria, a un tope de 18 minutos para las estaciones de televisión, cifra a la que se añaden 30 minutos más catalogados como tiempos oficiales. Con los 48 minutos que se suman, las televisoras ganaron 2 horas 12 minutos de las tres que debían ceder antes de aquella fecha.

El proceso de digitalización ha logrado lo que el tiempo y las coyunturas no consiguieron: reconfigurar el esquema de operación de las radiodifusoras que se ha descrito. Si el concesionario siempre buscó capturar la mayoría numérica para ofertarla a un anunciante, la *innovación tecnológica que supone el uso del formato digital* refuerza esa motivación y ahora la desmenuza, la individualiza, para dotar al mensaje de una mayor asertividad. Con el inserto digital-binario, la primera constatación que surge es la *mutación del receptor, que ahora deviene usuario, cliente, suscriptor*. Si en alguna época el anunciante pudo dudar de la efectividad de sus envíos en tanto lo mejor que le aseguraba el concesionario era una audiencia definida por segmentación sociodemográfica y por puntos de *rating*, en la actualidad puede ya identificar al destinatario por nombre y apellido, y cuantificar en forma precisa su receptividad y respuesta. Esta premisa es el punto de partida para cumplir las expectativas empresariales que abre la digitalización y aparece como la plataforma que habrá de conducir la conversión del formato analógico vigente en el sistema televisivo al nuevo parámetro digital y de alta definición.

El tránsito: la capitalización de las frecuencias en el esquema digital

Con la implantación y uso del formato digital emergen dos secuencias inéditas, aplicables a cualquier proceso de producción y consumo de la comunicación. Primeramente, la *creación de un idioma único de codificación y morfología binarias, de aplicación universal*. Tal cualidad borra las diferencias entre la información textual y la auditiva; entre imágenes y palabra impresa. *Todo contenido puede migrar al mismo lenguaje, y con ello el formato digital se desarrolla como esquema uniforme de aprovechamiento de la información*, que lo mismo se aplica en las computadoras personales que en las pantallas de televisión. Esta característica normaliza no sólo la presentación y exposición de la información, sino también los procedimientos de acceso, que se sustentan ahora en protocolos abiertos, como el TCP/IP de internet. Así, la producción, circulación y consumo de los bienes comunicacionales parten de una plataforma simétrica, estándar, y cada vez más barata, que equilibra a quien genera la información con quien la hace circular, y finalmente, con quien la recibe y aprovecha, y a la vez puede responderla, contrastarla.

Por la uniformidad que aporta, la digitalización propicia a la vez *el surgimiento de la convergencia tecnológica entre los sistemas de conducción de señales –los llamados carriers o portadores, propios de la telecomunicación– y los medios electrónicos tradicionales de comunicación masiva*. El proceso conforma una sola industria que bajo el código binario lo mismo manipula voz que imágenes; audio, video o datos textuales. Esta homogeneidad ha confundido y traslapado las fronteras que identificaban a *la radiodifusión como contenido de servicio público, y a las telecomunicaciones como infraestructura de transporte de señales, anónimas y privadas*. Ahora uno y otro sector se mezclan y entrelazan, y todos los servicios pueden proporcionarse sin que medie una liga forzosa con una infraestructura particular y definida de antemano.

Al combinarse, las dos premisas señaladas han roto las barreras y apartados que separaban y catalogaban a los servicios. *La radiodifusión se enroca con las telecomunicaciones y aporta los contenidos, y éstas intervienen en la radiodifusión y suministran los conductos*. La conversión digital entrelaza y conjunta a las dos áreas porque cada cual complementa lo que la otra domina: la telecomunicación dispone de las infraestructuras para transportar cualquier señal, para escoltarla a cualquier lugar, en cantidades cada vez mayores y con una calidad superior. La

radiodifusión aporta los contenidos para copar esa capacidad, que se magnifica y perfecciona cada día. En esta simbiosis, la unidireccionalidad de la radiodifusión, el *broadcasting*, puede modificarse y convertir la relación punto-multipunto de antaño al punto a punto distintivo de los sistemas de telecomunicaciones. El receptor gana así una retroalimentación controlada: en el hoy se le reconoce y se le precisa, pierde anonimato y adquiere identidad.

En el contexto técnico anterior, la lectura del artículo 28 del Decreto revela ya el armazón jurídico que se ha impuesto para garantizar la transición de los radiodifusores a la prestación de servicios de telecomunicaciones. En tanto la disposición precisa que los concesionarios podrán explotar otros servicios sin más requisito que expresar esa voluntad, es claro que la regulación aquilata y profundiza el vínculo concesionario-anunciante y en forma simultánea abre un nuevo frente mercantil, sustentado en la incorporación de las audiencias, de los consumidores del medio, en el intercambio económico que antes sólo regía a radiodifusoras y publicistas. Al adoptar el código digital-binario como norma para la emisión y recepción de información televisiva, se abre la posibilidad de *industrializar tanto las fases del proceso de producción de la mercancía-servicio* que han proporcionado los medios electrónicos, como de *generar un nuevo soporte para dinamizar el esquema de acumulación*. Ambos desarrollos se estructuran en tanto el formato digital desencadena la consecución de un proceso técnico-económico definido, que entrelaza las tres fases secuenciales que enseguida se detallan:

1. La *automatización de los mecanismos de explotación rentable de las bandas de frecuencias asociadas a la emisión de señales televisivas*. Tal funcionalidad altera el modelo habitual de desempeño operativo de la difusión televisiva, en tanto implica la ejecución de dos ciclos complementarios:
 - 1.1 La *asignación virtual y temporal* de un fragmento de la banda de frecuencias adscrita a la difusión televisiva *a un receptor individual, específico y predefinido*. En esta línea es posible tanto identificar al usuario final de la emisión televisiva como establecer una relación bidireccional permanente con él. Tal personalización del destinatario se logra con un procedimiento técnico muy sencillo: al conformar la transmisión bajo el código binario, los dígitos se *forman uno tras otro hasta constituir paquetes de información* que son justo lo que se transmite. Dentro de estos paquetes se incluyen

códigos únicos de autenticación del usuario, mismos que el aparato terminal decodifica al recibir la trasmisión y *abrir* el paquete que a ese receptor —y únicamente a ese receptor perfectamente definido— le corresponde. El mecanismo facilita entonces la *industrialización de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico*, ya que al fraccionar las dedicadas a la televisión se estructura:

- 1.1.1 La *conversión de la frecuencia televisiva en un valor de uso virtual*, que se configura temporalmente para adquirir tres papeles conducentes: *a) adscribirse a un usuario definido* al momento de establecer la relación bidireccional; *b) mantener esa asignación* mientras interactúan el receptor y el sistema; y *c) dedicarse a un segundo receptor* una vez agotada la relación bidireccional con el primero. La consecución infinita, automática y estandarizada del procedimiento anterior implica el *reaprovechamiento de la frecuencia adscrita a la difusión televisiva y su capitalización múltiple*, ya que con tal reutilización técnica se recicla también la extracción de valor con cada destinatario que se enlaza. El sistema mantiene su perfil masivo pero enraizado ahora en la individualidad del destinatario.
- 1.1.2 La cotización del valor de uso virtual de la frecuencia televisiva en un *valor de cambio específico*, que se multiplica y puede intercambiarse con el anunciante bajo los mismos términos, premisas y condiciones que las vigentes en el sistema de la televisión abierta analógico. Ambas secuencias gestan la *profundización del modelo operativo de las televisoras*, en tanto proporcionan herramientas tecnológicas de avanzada que refuerzan la vocación de rentabilizar con la mayor ganancia posible los tiempos de transmisión televisivos: ahora puede fraccionarlos y capitalizar cada segmento por pequeño que sea.
- 1.2 El *surgimiento de una nueva identidad del consumidor televisivo, producto de su protagonismo como comprador de tiempo*. La especificación de una clave única, particular e identificable para cada terminal enlazada al modelo, ampara la *constitución de un intercambio permanente con el usuario-receptor*, que al suscribir y arrendar el servicio se transforma en *consumidor del valor de uso virtual integrado en el espectro radioeléctrico adscrito al servicio de*

televisión. Con ello, finaliza el anonimato masivo del consignatario, que conquista ahora nombre y apellido. La paradoja de este protagonismo es que emerge con el único papel que puede conferirle el capital: con un perfil exclusivamente económico, como sujeto con la capacidad económica requerida para comprar tiempo televisivo y el contenido que se le ofrece. En el paquete igual se incluye aquella publicidad acorde al tipo de usuario que alquila el sistema.

2. El progreso y constitución operativa de un nuevo modelo de explotación del servicio televisivo, cuya *característica básica es la yuxtaposición económica entre las transmisiones abiertas y masivas y un nuevo intercambio individualizado que habrá de relevarlas como fuente de capitalización*.

En la modalidad de servicio inaugurada, la transmisión del tiempo de programación se acota y precisa sobre el total posible de usuarios para dirigirse y focalizar un universo cerrado de receptores, que logra acceso al sistema al establecer una relación puramente mercantil con su propietario. Con ello, *la televisión abierta deviene sistema restringido*, al que se ingresa en exclusiva mediante el pago de una cuota de inscripción y de una renta mensual. En estas circunstancias, la innovación tecnológica que soporta el suministro del nuevo sistema permite que las televisoras optimicen su esquema de capitalización, ahora mediante la obtención de dos ventajas competitivas que se les legitima con las formas jurídicas del caso. Tal preeminencia se alimenta de:

- 2.1 *La propiedad sobre el sistema automático de parcelación y reaprovechamiento de las frecuencias operativas* en las que se canaliza su mercancía-servicio, condición que se resguarda con el eufemismo *seguridad jurídica de las inversiones*.

- 2.2. *La venta del servicio de publicidad al anunciante*, y ahora en un nuevo universo también cautivo: *el receptor habilitado que compra publicidad y programas*.

3. La mutación de los servicios abiertos en servicios restringidos de televisión, en los que se *fragmentan y especializan los tiempos de transmisión* (valores de uso) y se *diversifican los valores de cambio y las plataformas tecnológicas de realización*.

Esta modificación es trascendente, ya que ahora los propios usuarios se entrelazan con los publicistas para adquirir los tiempos que oferta el medio. Tal

esquema instala una gran contradicción: el *usuario del sistema paga por el contenido publicitario que se transmite y que recibe*. Para la estación emisora el negocio es altamente redituable porque adquiere un ingreso doble: ahora cotiza el tiempo de transmisión en dos mercados diferentes aunque complementarios.

Como se aprecia, la prestación de servicios de telecomunicaciones a través de las redes de radiodifusión implica concretar la función que la innovación tecnológica desarrolla en el ciclo del capital: *ganar rentas extraordinarias de situación para quien las introduce*, mismas que habrán de conservarse mientras esa tecnología no se transforme en la norma productiva de todo el sector y los capitales compitan por la ganancia. En este contexto, no es difícil imaginar que la transición del servicio televisivo habrá de tomar dos asideros:

- La *especialización progresiva de la televisión abierta como escaparate publicitario, donde se vehiculicen contenidos generales, coherentes con ese mensaje* —esto es, programación “gancho”—, que puede incluso capitalizar oportunidades coyunturales, como los periodos de elección de gobernantes, y los eventos deportivos de proyección masiva como la Olimpiada o el campeonato mundial de futbol. En esta modalidad las televisoras reproducen la operación ya conocida, con la mira puesta en transformar el mayor tiempo de transmisión posible en tiempo dedicado a la emisión publicitaria.
- La segunda característica remite a la cualidad ansiada por la comunicación y ahora pervertida por el mercado: *la retroalimentación dialogal*. Trocada en interactividad, esto es, reducida a simple facilidad técnica que ofrece al receptor una selección primitiva, sustentada únicamente en opciones aunque múltiples predeterminadas y equivalentes: siempre se compra algo, aquel atributo se ha minimizado hasta erigirse como alternancia entre dos posibilidades cerradas: o bien, una elección rudimentaria sobre opciones siempre definidas por el operador de manera vertical; o como simple acto de consumo, para adquirir programas o juegos y, en las versiones más sofisticadas, para manipular los formatos televisivos al antojo del suscriptor. Así, aunque las posibilidades técnicas de la telecomunicación presuponen un diálogo entre dos polos y justo esa cualidad proporciona su misma razón de ser, la forma en que la tecnología se ha insertado en la estructura social refuerza la naturaleza comercial de los medios electrónicos: siempre han vendido tiempo; ahora exprimen esas ventas y ofertan además programas y contenidos en la tecnología digital de vanguardia.

Desde luego, el nuevo suministro se adecua al principio motor de todo cambio tecnológico: la detección de áreas de valorización inéditas. Al propagarse la simbiosis entre los medios masivos y las telecomunicaciones, los capitales de uno u otro sector *reclaman tanto fortalecer su posición económica y productiva en su mercado original, como penetrar espacios económicos del segundo mercado*, al que acceden mediante el uso intensivo del formato digital. Las alianzas, fusiones, planes y acuerdos de negocio que desde el sector de las telecomunicaciones se promueven y perpetran hacia la radiodifusión y los medios de comunicación en general, no argumentan más que la *búsqueda de los contenidos que permitan rentabilizar el transporte, la infraestructura de conducción que ya se tiene*. Por su parte, desde los medios de comunicación que ya disponen de solvencia competitiva en la producción de contenidos, la *estrategia ha sido el acceder y controlar redes de distribución que permitan la realización multiplicada de las mercancías que en demasía producen*. Y en este eje la uniformidad que aporta la señal binaria es decisiva: *un idéntico producto puede capitalizarse en soportes múltiples*.

El porvenir: ¿hacia el disfrute simple de códigos, frecuencias y contraseñas?

En el servicio de televisión abierta, la noción de transporte siempre ha sido significativa. Desde la creación de la red federal de microondas en la década de 1960 y en tanto el Estado mantenía el monopolio sobre la oferta de servicios pública, generó una categoría que se acotaba perfectamente: *conducción de señales de televisión*. El concepto remitía al enlace entre dos puntos determinados, y mediante su contratación las televisoras pudieron enviar su programación a distancia y sentar las bases de su estructura de red. La infraestructura de conducción fue evolucionando tanto en cobertura como en tecnología, y ambas categorías se magnifican con los satélites de comunicación: éstos abaten tiempos, distancias y geografías y a la vez perfeccionan el desempeño operativo del servicio. Hasta que Televisa y TV Azteca instalaron redes propias, los servicios que proporcionó la Dirección General de Telecomunicaciones y después Telecom *intentaron siempre conservar un máximo nivel de eficiencia técnica, sin que importara lo que se conducía y sin prejuzgar los contenidos*.

La apreciación y asepsia de la conducción de televisión se oxigenan con la convergencia digital: si en el servicio de antaño prevalecía la perspectiva técnica y sólo era importante mantener la eficacia y continuidad de las señales de televisión y su significado social era irrelevante, ahora importa menos todavía el indagarlo porque la señal se integra por una eterna sucesión de ceros y unos y puede transformarse en cualquier mensaje o comunicación. Tal predominio de la ingeniería no se genera de manera aislada o espontánea y en los hechos instala una *praxis* también de suma vocación sanitaria, casi profiláctica: reducir el servicio de radiodifusión a mera conducción de señales digitales, cuya trascendencia social se reduce al cumplimiento de estándares de desempeño operativo. Esta óptica se refuerza con el alegato por lo genérico, por la conducción de señales en bruto, que subyace en el término *red pública de telecomunicaciones*, concepto cuya acepción actual⁴ se desprende justo del documento que inicia el proceso de liberalización de las telecomunicaciones en diciembre de 1990: la nueva concesión de la recién privatizada Teléfonos de México. “El desarrollo tecnológico –señalan sus considerandos– permite actualmente conducir por la red del servicio público telefónico no sólo señales de voz, sino también de datos, textos e imagen, lo que hace posible la prestación de una gran variedad de nuevos servicios. Por ello, la red pública telefónica ha evolucionado hacia una Red Pública de Telecomunicaciones”.⁵

El enroque de la radiodifusión hacia red pública de telecomunicaciones tiene el objetivo de reducir la potestad regulatoria del Estado a su mínima expresión posible, alegando que la innovación y la convergencia tecnológica han vuelto obsoleta la regulación de servicios específicos. Sin embargo, la relación social

⁴ Si bien el concepto es actual, viene a ser una de las herencias de las primeras regulaciones que idearon toda la terminología y normatividad aplicable a las “vías generales de comunicación”. Hacia 1930, éstas suponían sobre todo el “traslado, ya bien físico o inmaterial”. Así, el ferrocarril sería el medio para transportar personas o bienes materiales; la telegrafía y la radiodifusión, mensajes; y la telefonía, conversaciones, en tanto implica la interacción entre pares. Las tres modalidades quedaron bajo resguardo del Estado, aunque se considera mediante el acto de gobierno implícito en la concesión se permita la explotación por terceros; ésta, sin embargo, no modifica la soberanía estatal sobre redes o infraestructuras.

⁵ Secretaría de Comunicación y Transportes, “Modificación al título de concesión de Teléfonos de México”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de diciembre de 1990.

implícita en la radiodifusión no puede reducirse a interactividad, como tampoco sus agentes económicos tienen un desempeño *por encima* de las relaciones sociales. Su actividad genera excedentes y las transmisiones televisivas coadyuvan a conformar la identidad colectiva, cultural, de la sociedad donde operan. Patrocinar la completa libertad de movimiento y de actuación de las televisoras, sin más atadura ni sujeción que los códigos de conducta autoimpuestos, enraizados en una honorabilidad supuesta como emisores responsables, *significa minimizar aún más las funciones estatales, separarlas de su contenido social y de su vocación democrática.*

Y tal es quizá el elemento más importante a destacar en el análisis de la dimensión histórica del Decreto. La mutación de las televisoras en operadores de redes públicas de telecomunicaciones se produce como uno más de los resultados del proceso de reestructuración del basamento industrial; de las instituciones, que ha redefinido las articulaciones entre los protagonistas sociales y el Estado, y de la propia dinámica política y cultural del país. Desde la década de 1980 la nación se inserta en una profunda reforma calificada comúnmente como neoliberal, que primero favorece y después obliga a la retracción del poder público frente al empresariado, y en especial al sector privado monopólico. La radiodifusión ejemplifica con claridad ese desplazamiento. En su relación con el poder, las televisoras han buscado el intercambio más solvente para garantizar sus intereses. Primero se *asociaron sin reservas con el poder público formal* —y con ello lo ganaron todo; incluido el ajuste fiscal de 2002—; después han actuado *frente al poder mismo* —oposición sistemática a la reforma a la Ley de Radio y Televisión propuesta por el Senado en 2004 y 2005— y, finalmente, su desempeño ha sido *al margen o incluso en contra del poder formal* —imposición de la reforma en marzo de 2006. Así, la cesión sistemática, permanente, de los espacios de concertación política ha sido entonces proporcional a la conformación de las televisoras como polos alternos de poder, sustentos justo en la interacción social que logran y que cuantifican solamente como puntos de *rating*. Esta audiencia masiva las conforma pues como poderes paralelos, sin contrapeso, de interlocución forzosa en la vida pública, y capaces no ya de desafiar al Estado, sino de dominarlo y de utilizarlo para justo legitimar la acción propia.

Las redes del mercado

La publicidad y la “Ley Televisa”

Carola García Calderón

Introducción

La televisión ha estado estrechamente vinculada a la publicidad, desde sus inicios se constituyó como un negocio, siguiendo el modelo comercial de la radio, cuyo principal financiamiento procedía de la venta de espacios en su programación. Durante todos sus años de existencia la publicidad ha sido el sostén de la televisión, en ella encuentra el escaparate ideal para mostrar sus mercancías, promover la venta de productos y servicios; a su vez, es el medio que le permite llegar simultáneamente a millones de personas. Televisión y publicidad crecieron en la misma sintonía y al mismo tiempo, constituyeron el nexo con los productores y prestadores de servicios, los anunciantes, es decir, con el mercado.

Por ello, podemos hablar de la existencia de una industria publicitaria integrada por un mercado productor y prestador de bienes y servicios (los anunciantes), las empresas de publicidad –agencias publicitarias, centrales de medios, agencias de investigación de mercados– y los medios de difusión masiva. Es una industria que agrupa los intereses del mercado y de los grandes capitales que son los que invierten mayoritariamente en los medios electrónicos, particularmente, en la televisión. La industria publicitaria es tan fuerte porque confluyen los intereses de los tres sectores, por ello, ante cualquier intromisión se pliegan en su defensa. De tal modo que hoy es un poder casi intocable.

Los medios de difusión en México, organizados en su mayoría de manera comercial, tienen en la publicidad el elemento preponderante de su financiamiento. Sin embargo, la presencia actual de la publicidad alcanza niveles que rebasan

el aspecto meramente mercantil y transgrede campos de la vida cotidiana, la cultura y los valores. El soporte financiero, sus intenciones y los volúmenes de inversión que se manejan, son la base sobre la cual se estructura la industria cultural correspondiente.

La publicidad, como parte de la economía, enlaza a todos –en apariencia– en el consumo con una propuesta de identidad para la sociedad que, en el caso de México –por su dependencia con Estados Unidos–, propicia formas de relación y adopción de modelos ajenos al reconocimiento de la propia cultura.

Quienes se anuncian en televisión, dados los altos costos, son las grandes empresas de anunciantes, aquellas productoras o prestadoras de bienes y servicios con mayores capitales, en su mayoría consorcios o empresas globales.

Un mercado global y concentrado

La publicidad en México muestra una gran dependencia económica, este proceso tiene su origen en la segunda parte del siglo XX con las políticas de industrialización en el país, que condujeron a la instalación de productores de bienes de consumo procedentes de Estados Unidos, que establecieron sucursales de empresas armadoras de automóviles, fabricantes de aparatos eléctricos y línea blanca, procesadoras de alimentos, productoras de artículos de tocador y aseo. Paralelamente, se hicieron presentes un conjunto de filiales de agencias publicitarias estadounidense que tradicionalmente se encargaban en ese país de la publicidad de tales compañías. El momento es coincidente con el avance tecnológico de los medios impresos y electrónicos en México, lo cual significó el desarrollo de la publicidad en los medios masivos de difusión.¹ El mercado refleja una concentración en torno a quienes se anuncian y aportan la mayor parte de la inversión publicitaria y la conformación misma del espacio televisivo, radiofónico y editorial en el país.

El mercado publicitario se encuentra concentrado en grandes empresas de anunciantes, en grandes agencias de publicidad y en pocos medios. Particularmente la televisión, que acapara 58% de la inversión publicitaria, además 5% que corresponde a la televisión de paga. En los últimos años, estas tendencias hacia la concentración se mantienen.

¹ Carola García Calderón, *El poder de la publicidad en México*, Media comunicación, México, 2000, pp. 80-81.

La publicidad tiene su fundamento en el sistema productivo como parte de la circulación y la creación de deseos; pero no sólo tiene que ver con aspectos de índole económica, guarda también relación con la dimensión política, ya sea por los volúmenes de mensajes gubernamentales y de los partidos políticos. Además, la actuación de empresas globales les otorga un alto grado de injerencia en la vida política a partir de los organismos de defensa de sus intereses. Es el poder del mercado, por su intervención en la economía y las presiones de sus organizaciones, el que en muchos momentos determina políticas internas de los medios en el tratamiento de sus informaciones. A su vez, el mensaje publicitario se constituye en parte del poder ideológico, como reproductor de valores y estilos de vida, que se ratifican en la vida cotidiana, en el uso de los productos y en la adhesión a valores como el individualismo, la modernidad, el estatus o la apariencia.

La publicidad, los productores y los medios de comunicación, forman parte de la estructura de un mercado de consumo; al grado que buena parte del poder de la televisión mexicana reside en el monto económico que maneja como industria, aunque también deriva en el poder simbólico —por lo cual partidos y gobierno consideran primordial emitir mensajes por este medio— la fascinación por la televisión como espacio de comunicación elegido por gobernantes y partidos para construir y mejorar su imagen, para legitimar sus acciones desde el poder como forma de cogobernar con los medios.

Los últimos años, la industria ha pugnado por la autorregulación y es el segmento de la publicidad, donde ha tenido mayores avances, al establecer el Consejo Nacional de Autorregulación en 1994 y, por otra parte, al ir logrando paulatinamente legislaciones con menores controles, más flexibles o limitadas a ciertas ramas —los tabacos, las bebidas alcohólicas, los productos de riesgo para la salud—, de manera que los conflictos los dirima la propia industria a partir de sus propios códigos de ética. En el caso de la radio y la televisión el alcance se observa en la sustitución del Consejo de Radio y Televisión por uno de autorregulación.

Agencias y anunciantes

Las seis principales agencias a escala mundial en cuanto a facturación —McCann Erickson, J. Walter Thompson, Leo Burnett, Panamericana Ogilvy & Mather,

Noble DMB&B y Young & Rubicam—son las que ocupan los primeros lugares en México. Todas son grandes agencias, esto se refleja en el número de empleados que en ellas laboran y es conocido su carácter de filiales de grandes grupos de comunicación que operan a nivel mundial.

Los grupos globales que ofrecen servicios en comunicación comercial, son producto de adquisiciones y fusiones de entidades con ofertas locales o internacionales, se constituyeron principalmente en la segunda mitad de la década de 1970. Los principales grupos son:

CUADRO 1
Holdings de agencias con mayor facturación mundial 2004

Puesto	Agencia/ Sede/ Integrantes	Ventas mundiales	Ventas fuera de Estados Unidos
1	Omnicom Group Nueva York	8 621.4	3 900.5
2	a) BBDO Worldwide	6 756.1	3 993.9
3	b) DDB Worldwide C.	5 863.4	2 579.2
4	c) TBWA Worldwide	4 408.9	2 424.9
5	d) Other agencies	2 545.0	2 495.9
6	WPP Group Londres	1 877.5	1 087.7
7	a) Red Cell	1 307.3	721.6
8	b) JWT	1 208.1	1 208.1
9	c) Ogilvy & Mather Group	1 067.4	689.8
10	d) Young & Rubicam	413.9	409.6
	e) Other WPP agencies		
	Interpublic Group of COS Nueva York		
	a) Foote Cone & Belding Worldwide		
	b) Lowe & Draft Partnership		
	c) McCann World Group		
	d) Other Interpublic agencies		
	Publicis Groupe París		
	a) Leo Burnet Worldwide		
	b) Publicis World Wide		
	c) Saatchi & Saatchi		
	d) Other Publicis Group agencies		
	Dentsu Tokio		
	Havas Suresnes Francia		
	Grey Global Group Nueva York		
	Hakuhodo DY Holdings Tokio		
	Aegis Group Londres		
	Asatsu-DK Tokio		

FUENTE: revista *Advertising Age* [<http://adage.com>]. Las cantidades están expresadas en miles de millones de dólares. Las ventas totales de WPP y Havas para Estados Unidos, incluyen Norteamérica. Los datos se refieren a informaciones de las empresas en el marco de una encuesta de *AdAge*. Los *rankings* de 2003 se basan en datos que elaborados en 2004.

La facturación mundial de las principales agencias globales durante 2004 fue de aproximadamente 34 mil 69 millones de dólares, según un estimado de la revista *AdAge*. Estos grandes grupos se componen de la siguiente forma:²

- Omnicom fundado en 1986, maneja marcas líderes a escala global, lo integran: BBDO Worldwide, DDB Worldwide, TBWA Worldwide, Diversified Agency Services DAS –relaciones públicas y comunicaciones especiales–, Omnicom Media Group –planificación y compra de medios. Cuenta con más de 160 compañías en el mundo. En México BBDO, DDB, Gubert Quattro, Terán TBWA, OMD, Rapp Collins –marketing directo–, Fleishman-Hillard, Ketchum e Interbrand.
- WPP fundado en 1985, de origen británico, es el segundo grupo mundial en facturación, con más de 90 compañías, presta servicios de mercadotecnia y publicidad, investigación de mercado, relaciones públicas, *branding* e identidad corporativa. JW Thompson, Ogilvy & Mather World Wide, Young & Rubicam, Grey WW, Mind Share, MediaCom. En México WPP, AGB Ibope, Grey, Group GCI, JWT, Group M, MediaCom, Mind Share, Ogilvy & Mather, Young & Rubicam.
- IPG. Grupo Interpublic, primer grupo que crea el concepto multiagencias y servicios multidisciplinarios, fundado en 1956. Integra a Mc Cann World Group, Lowe WW, Draft FCB. En México opera con Draft FCB, Initiative, Lowe México, Lowe Marketing Services, Mc Cann Worldgroup, MRM, Universal Mc Cann, Zimat.
- PUBLICIS, de origen francés, cuarto mega grupo de comunicación mercadotécnica. Publicis, Leo Burnett WW, Saatchi & Saatchi, Star Com Mediavest, Zenit Optimedia. En México Publicis Arredondo de Haro, Nazca Saatchi & Saatchi, Olabuenaga chemistri, Leo Burnett, Star Com, Zenith.
- HAVAS, con sede en París, está en 77 países, a partir de una red de agencias. Havas, Euro RSCG, Media Planning Group. En México Vale Euro RSG, Becker Euro RSCG, Media Planning, Arena, Bestvalue Medios.
- GRUPO AEGIS. Empresa de servicios de mercadotecnia con sede en Londres, enfocada a comunicaciones en medios e investigación de mercados. La integran Aegis Media –agencias Carat, Vizeum. Posterscope Worldwide, Isobar–, Marketing Management Analitic. En México opera Carat Control.

² Véase “El vértigo de la comunicación integral”, *Neo*, vol. IX, núm. esp., 2006, pp. 16-35.

En 2005, las agencias más importantes en México,³ según datos del Centro Interamericano de *Marketing* Aplicado (CIMA), son:

CUADRO 2
Ranking *agencias de publicidad* 2005

Posición	Agencia	Puntuación*
1	Grupo Ogilvy	1 362
2	McCann Worldgroup México	1 334
3	J. Walter Thompson	1 251
4	BBDO México	1 154
5	Grupo Vale Euro RSCG	1 084
6	Leo Burnett México	906
7	Publicis Arredondo de Haro	904
8	Terán/ TBWA	873
9	FCB Worldwide	844
10	Grey México	808
11	Pauta Creativa Publicidad	788
12	DDB México	769
13	Young & Rubicam	700
14	Lowe	676
15	Olabuenaga Chemistri	674
16	Vértice Comunicación	654
17	Clemente Cámara y Asociados	644
18	Z Publicidad	617
19	Nazca Saatchi & Saatchi México	573
20	Proeza BDDP	571

* La puntuación es un número que resulta de la suma de 31 variables de análisis, entre las que se encuentran datos financieros, de personal, cuentas y servicios.

FUENTE: Revista *Merca 2.0*, año 4, núm. 39, julio de 2005. Investigación *Merca 2.0*, con datos de CIMA.

La inversión publicitaria es aportada por empresas pertenecientes a multinacionales o a consorcios internacionales con diversas alianzas, que ocupan los primeros lugares en el mundo. Quienes más gastan son los fabricantes de productos de

³ Sobre la composición de las agencias que operan en México y las cuentas que manejan, *cf.* Carola García Calderón, *El poder de la publicidad...*, *op. cit.*, pp. 84-87.

tocador, higiene y aseo; los de refrescos, alimentos –botanas y cereales–, bebidas alcohólicas y bancos. Los principales anunciantes seleccionan a la televisión para su publicidad, los diez principales anunciantes en este medio acaparan 18.5% del gasto publicitario total. Según datos de Zenith Optimedia, las grandes empresas derivan 55% de su inversión en publicidad a la televisión.

Esto implica un elevado gasto debido al alto costo de las tarifas por anuncios en televisión. Los anunciantes más importantes han sido durante años: Procter & Gamble, Colgate, Pepsico –Pepsi Cola, Sabritas, Gamesa, Sonrics–, Bimbo, Coca Cola y Nestlé. Colgate y Procter & Gamble son los mayores anunciantes en todo el mundo. Telmex, Grupo Carso, FEMSA –Coca Cola–, Cifra Wall Mart y VISA –Bancomer– están entre las 25 empresas más grandes de América Latina. Grupo Carso está formado, entre otras empresas por Sanborn’s, Telmex, Inbursa, Cigatam, Anuncios en Directorios, Condumex, Porcelanite, Nacobre y Sears.

Para 2005, Procter & Gamble, gastó 2 391 millones de pesos en publicidad; Unilever 2 222 millones; Bimbo, Nestlé, Orfeón, Coca Cola, Colgate, Telcel y Kimberly Clark, invirtieron más de mil millones de pesos; en tanto Grupo Modelo se ubicó en décimo lugar, con casi 939 mil millones. El siguiente cuadro, de los principales anunciantes, permite observar la concentración de la inversión publicitaria en grupos económicos.

CUADRO 3
Los 10 mayores anunciantes en México, 2005
Ranking IBOPE: AGB
Inversión publicitaria a tarifa 2005

Rango	Anunciante	Inversión*
1	Procter & Gamble	2 391 331 942
2	Unilever	2 222 919 581
3	Bimbo	1 604 661 009
4	Nestlé	1 604 060 856
5	Orfeón	1 530 281 475
6	Coca-Cola	1 455 210 200
7	Colgate-Palmolive	1 303 015 274
8	Radiomóvil Dipsa (Telcel)	1 167 062 275
9	Kimberly-Clark	1 047 760 325
10	Modelo	938 864 998

* Cifras expresadas en millones de pesos.

FUENTE: Revista *Neo*, noviembre de 2005, vol. VIII, núm. 90.

En noviembre de 2006, la revista *Neo* publicaba un estimado de la inversión publicitaria en 2006, basado en la inversión registrada entre enero y julio de ese año, sin considerar lo invertido por los partidos políticos en ese año electoral. Con la consideración que 2006 fue un año en que la publicidad se incrementó por la realización del campeonato mundial de fútbol de la FIFA.

De acuerdo con ello, las empresas que invierten más en publicidad son: Procter & Gamble y Unilever –del ramo de productos de higiene y cuidado personal– ambas sostienen una fuerte inversión televisiva. Grupo Carso; Bimbo, Colgate Palmolive; L'Oréal; Kimberly Clark; Danone; Telefónica Movistar; Kellogs; Grupo Modelo; Cervecería Cuauhtémoc; General Motors; Laboratorios Genomma; S.C. Johnson; Banorte y BBVA Bancomer. Estas 20 empresas gastaron en publicidad cada una, entre 250 millones de pesos a mil millones.

El gasto destinado a medios se ubica principalmente en la televisión, que es el medio más caro, hay marcas que no invierten en publicidad en periódicos o en revistas. El volumen de anuncios de las dependencias gubernamentales lleva a considerar al gobierno mexicano como uno de los principales anunciantes en el país.

La inversión publicitaria

De acuerdo con datos de la Comisión Federal de Competencia,⁵ los servicios de televisión en el mundo captaron 38% del gasto en publicidad.

En 2005 la inversión total en medios publicitarios en México fue de 44.8 mil millones de pesos. De esta cifra 58% se destinó a la televisión abierta, publicidad exterior 11%, prensa 8%, radio 8%, revistas 5%, televisión de paga 5%, cine 2%, internet 1%, otros 2%. La publicidad exterior⁶ desplazó a la radio y ocupa el segundo lugar en el monto de captación de la inversión publicitaria total, obtiene el equivalente a 2 500 millones de pesos. Televisa captó 71.2% y TV Azteca 28.2% del gasto en televisión. La participación del Grupo Televisa sólo por publicidad en televisión fue equivalente a 41.3% de la inversión total en medios.

⁴ *Neo*, vol. IX., núm. 101, noviembre 2006, p. 26.

⁵ Comisión Federal de Competencia, 28 de noviembre de 2006, oficio PRES-10-096-2006-169.

⁶ La de espectaculares, vallas, mobiliario urbano, muros y puentes.

En 1973 el gasto publicitario ascendía a 4 mil 500 millones de pesos, 44% se concentraba en la televisión.⁷ Las proporciones que ha alcanzado la industria publicitaria se hacen evidentes al observar el crecimiento de 1 675 millones de dólares (mdd) en 1993,⁸ a 2 840 mdd en 1998.⁹ En 2005 llegó a 38 190 millones de pesos y en 2006 a 45 mil millones de pesos. Pese a algunas disminuciones en el monto publicitario en los últimos cinco años se advierte, según el reporte 2006 de AC Nielsen,¹⁰ que la inversión en televisión abierta muestra una tendencia estable de crecimiento constante: 12.6% entre 2002 y 2004 y 9.9% de 2004 a 2005. En ese mismo estudio sobre la comunicación comercial,¹¹ la publicidad masiva representa 59%, esto es, que la publicidad significó 33 445 millones de pesos en 2004 y 38 190 millones en 2005; de un total de 55 644 y 64 048 millones de pesos, respectivamente, del total de la comunicación comercial.

Un reporte de Price Waterhouse Coopers¹² estima que el gasto publicitario en televisión en México crecerá entre 2006 y 2010 a un ritmo de 11% anual, que triplica al previsto para la economía por el gobierno federal, de 3.5% anual, para ese mismo periodo. Sin contar el gasto electoral de las campañas de 2006, en las que los partidos políticos entregaron prácticamente la totalidad de sus recursos publicitarios a la televisión, la inversión total en medios publicitarios ronda

⁷ V.M. Bernal Sahagún, *Anatomía de la publicidad en México*, Nuestro Tiempo, México, 1987.

⁸ Véase *Adcebra*, mayo de 1993 y septiembre de 1994; V.M. Bernal Sahagún, *op. cit.*; “SPP-INEGI, 1976-1985”, *La Jornada*, 22 de diciembre de 1992; “El rol de la industria publicitaria en México y su impacto social”, *Adcebra*, noviembre de 1998, año 6, núm. 81; “La publicidad por las nubes”, IAA-Gallup México, septiembre de 1995.

⁹ Véase “La inversión en medios publicitarios”, México 1997; “El rol de la industria publicitaria en México y su impacto económico”, *Adcebra*, noviembre de 1998, año 6, núm. 81; “La publicidad por las nubes”, IAA-Gallup, México, septiembre de 1995; Datos de AMAP en *Milenio Diario*, 9 de octubre de 2000; Centro Interamericano de *Marketing* Aplicado, Reporte 2005.

¹⁰ AC Nielsen, “La comunicación comercial en México 2005”, Confederación de la Industria de la Comunicación Mercadotécnica.

¹¹ La comunicación comercial incluye relaciones públicas, investigación, punto de venta, mercadotecnia directa, promociones y publicidad masiva.

¹² Roberto Amador, “Televisa y TV Azteca, aliadas para bloquear a nuevos competidores”, *La Jornada*, 13 de diciembre de 2006.

al año los 45 mil millones de pesos, de acuerdo con las cifras ofrecidas por la Comisión Federal de Competencia.

Los medios de comunicación en México se encuentran integrados en unos cuantos grupos multimedios:¹³ Radio Fórmula, Organización Editorial Mexicana, Multimedios Estrellas de Oro, Grupo Mundo Ejecutivo, MVS Comunicaciones, *El Universal*, Consorcio Interamericano de Comunicación, 20th Century Fox, Time Warner, Editorial Notmusa. Otros se dedican únicamente a algún segmento de la comunicación como Grupo Acir, Grupo Radio Centro, Editorial Armonía, Condé Nast, NRM Comunicaciones, Promosat, etcétera. Las dos empresas de televisión –Televisa y TV Azteca–, son dos de los mayores grupos multimedios y agrupan las siguientes áreas:

Televisa

- Televisión por cable: 422 mil suscriptores.
- Sky México: 1 250 600 suscriptores.
- Televisión Abierta: 243 estaciones concesionadas¹⁴ para transmitir 4 canales de cobertura nacional o regional. Canal 2, 128 estaciones con cobertura de 92.8% hogares; Canal 5, 66 estaciones 84.8% de cobertura; Canal 9, 30 estaciones, cobertura de 68.6% y Canal 4 con 9 estaciones.
- Televisa Networks (señales de televisión restringida): Ritmo Son, TeleHit, Son Latino, BandaMax, De Película, De Película Clásica, Golden Choice I y II, Unicable, TL Novelas.
- Radio: 940 AM, Estadio W XEX 730 AM, 101.7 FM, Ke Buena 92.9 FM y 1380 AM, W radio 900 AM y 96.9 FM.
- Portal de internet: esmas.com
- Distribuidora y productora de películas: Videocine.
- Distribución de contenidos en MP3: Tarabu
- Televisa EMI Music
- OCESA, espectáculos.
- Fundación Televisa.
- Univisión, distribución de contenidos en Estados Unidos.

¹³ “15 grupos de medios”, *Merca 2.0*, noviembre de 2006, año 5, núm. 55, pp. 48-54.

¹⁴ Comisión Federal de Competencia, 28 de noviembre de 2006.

- Editorial Televisa e Intermex, distribuidora de publicaciones.
- Además cuenta con tres equipos de futbol, el Estadio Azteca, compañía aérea Volaris, SMS distribución de contenidos a celulares y servicios interactivos, y Sportbooks sorteos de números.

TV Azteca

- Televisión abierta: canales 7 y 13, Proyecto 40. Canal 7, 80 estaciones, cobertura 89.2% y Canal 13, 99 estaciones, 93.2% de cobertura.
- Radio: Imagen 90.5 FM y Reporte 98.5 en FM.
- Azteca América EUA.
- Telecomunicaciones: Iusacell, Unefón, Móvil Access.
- Internet: todito.com
- Periódico *Excélsior*
- Otros negocios: Tiendas Elektra, Banco Azteca, Afore Azteca, Seguros Azteca, equipo de futbol Monarcas, Grupo Empresarial Ángeles, Hospital Ángeles, Hoteles Camino Real, Grupo Financiero Multivalores.

El porcentaje de participación en medios de Televisa¹⁵ se distribuye en: 55.4% en televisión abierta, 3.3% Televisa Networks; 17.9% Sky, 4.2% televisión por cable; 7.5% Editorial Televisa; 1% radio y 10.7% otros negocios. En tanto Grupo Salinas: 19.53% en televisión y 80.47% en otros negocios. De los 26 mil 100 millones de gasto publicitario dedicado a la televisión abierta en 2005, Grupo Televisa captó 71.2% y TV Azteca el 28.2% restante. En 2005, para el que existen datos consolidados, la participación de Grupo Televisa sólo por publicidad fue equivalente a 41.3% de la inversión total en todos los medios, de acuerdo con la revista *Merca2.0*. También cubre 50% del mercado editorial en revistas con Editorial Televisa, que es la empresa más importante en ese ramo: "Somos la empresa más grande de revistas en español en el mundo, tenemos

¹⁵ Porcentaje de participación mediática con información del reporte anual 2005. Área de investigación *Merca 2.0*, en "15 grupos de medios" en *Merca 2.0*, noviembre de 2006, año 5, núm. 55.

operaciones en 19 países, siendo líderes en 15 de ellos”.¹⁶ En 2004, Editorial Televisa reportó ventas por 2 093 millones de pesos.¹⁷

La inversión publicitaria por medios muestra una cierta estabilidad, se sigue orientando el gasto mayoritariamente a la televisión, aunque se va desarrollando la publicidad en televisión de paga, en exteriores y por internet, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 4
Inversión publicitaria en medios 1990-2005

Rango	Concepto	1990	1999	2002	2005
1	Televisión	64%	75%	71%	63%*
2	Radio	12%	10%	11%	8%
3	Prensa	13%	6%	8%	8%
4	Editorial	7%	4%	5%	5%
5	Otros	4%	4%	4%	15%**
6	Internet	ND	1%	1%	1%
	Inversión total/ ¹	2 571 970	17 870 151	24 322 500	44 800 000

ND: no determinado.

¹ No incluye publicidad gubernamental, sólo iniciativa privada. Cifras en miles de pesos.

* Incluye televisión abierta 58% y de televisión restringida 5%.

** Incluye publicidad exterior 11%, cine 2% y otros.

FUENTE: Comité de Medios AMAP.

Sin cambios en la legislación y en la concentración

El que la legislación en la materia no se modifique y se siga manteniendo el modelo de dos grandes empresas que acaparan el mercado significa que al no cambiar las condiciones, las dos cadenas televisivas seguirán acaparando el ingreso del mercado publicitario al ser prácticamente la única fuente de suministro de señales de televisión abierta para un amplio público;¹⁸ esto se traduce en que la televisión

¹⁶ “Colosal. Hasta dónde puede llegar Editorial Televisa”, *Merca 2.0*, junio 2005, p. 38.

¹⁷ *Ibid.*, p. 39.

¹⁸ Canal 11 tiene una cobertura de 39.4% con 18 estaciones. Los canales 22, 28 y 40, este último también asociado a TV Azteca cuentan con 40 estaciones cada uno –con datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; *La Jornada*, 13 de diciembre de 2006.

se convierte en el principal medio publicitario y, en ese sentido, se torna necesario para los anunciantes por su cobertura. Esta situación lleva años y ha conducido en ciertas etapas al descontento por la fijación e incremento discrecional de tarifas; la falta de una competencia significativa en televisión, les permite aumentar cada año las tarifas sin control, ya que los anunciantes no cuentan con otra opción para contratar tiempos. Aunado a lo anterior, se observa también la participación de Televisa en el suministro de señales de televisión por cable, la concentración en la producción de programación en español en México y el mundo de habla hispana —a través de Televisa Network—, y que SKY es el único proveedor de televisión restringida satelital.

Esta desproporcionada ventaja, establece una falta de competencia en los hechos, ya que no hay factores que orienten el mercado en otros sentidos, lo cual resultaría si existieran otros proveedores que pudieran ofrecer condiciones distintas. En lo que se refiere a la inversión en publicidad de empresas privadas, la Internacional Advertising Association —la mayor agrupación mundial en el ámbito de la publicidad— concluye que la publicidad es utilizada como un instrumento “para mantener sus ventajas competitivas frente a otras empresas”.¹⁹ Esto no resulta así cuando Televisa y TV Azteca ejercen un alto grado de concentración del gasto en publicidad y dominio del mercado.

Durante muchos años Televisa fue la única empresa que captaba publicidad por televisión, la presencia de Canal 13 en la década de 1970 como televisión gubernamental no tuvo impacto en sus ingresos comerciales. TV Azteca entra al mercado en 1993, a pesar de ello, Televisa se mantiene como líder en el mercado en la comercialización de espacios televisivos. Desde 1991 su principal forma de captación de publicidad fue el llamado plan francés, que se sustentaba en la venta adelantada de espacios anualmente, con un descuento por frecuencia y con la garantía de que la inversión fuera incrementada respecto a la del año anterior. Posteriormente, en 1994 y 1998 realizó modificaciones a dicho plan, en términos del porcentaje de incremento de publicidad y con bonificaciones por anuncios contratados. Esto le aseguraba a la empresa contar con una inversión básica segura antes de iniciar un año y los anunciantes recurrían a Televisa por el atractivo en

¹⁹ “El rol de la industria publicitaria en México y su impacto social”, *Adcebra*, noviembre de 1998, p. 22.

la cobertura de sus estaciones, que era 68.5% de la audiencia en 2005. 28.3% Televisa, 28.3% TV Azteca y 3.2% de otras estaciones.

A esta forma de venta de publicidad se le han realizado adecuaciones, como considerar la composición de la audiencia, el alcance por canal y horario, y el costo por punto de *rating*, por hora y por canal. Se modificaron las opciones de pago: pago por anticipado con ciertas bonificaciones, compromiso anual con pago trimestral y la compra libre en el momento que se desee²⁰ —sólo incluye publicidad en televisión y no en otros medios, como sucedía con el plan original. El plan francés fue rediseñado por Alejandro Quintero ante la competencia de TV Azteca, quien tuvo que “persuadir a su equipo de ventas de que a finales de octubre sería más importante haber vendido mucho tiempo aire que recoger mucho dinero adelantado y convencer a los anunciantes de modificar su gasto; los clientes tendrían que pagar por sus espacios, pero podrían diferir la mitad del pago hasta el año siguiente”.²¹

El ingreso de TV Azteca, después de casi 15 años, no ha impactado sustancialmente en el gasto publicitario en televisión, aunque sí incidió sobre el monopolio que privaba en la distribución de la publicidad; ahora la inversión publicitaria se reparte entre las dos grandes empresas televisoras.

La distribución de los gastos publicitarios se estima que puede variar en los próximos años, debido a los altos costos de los tiempos en televisión, a los acuerdos comerciales y a que cierto tipo de anunciantes se orientarán a medios más directos como las ventas por teléfono, la televisión por cable, el patrocinio de eventos deportivos y musicales, o se desplazará hacia los anuncios exteriores o internet, de hecho, este último segmento es el que ha crecido con mayor rapidez en los últimos años, aunque para 2006 no abarca más del 1.11% del mercado publicitario. Sin embargo, a corto plazo la distribución de la inversión publicitaria no cambiará sustancialmente en México.

²⁰ “Encarece Televisa la publicidad en horarios estelares”, *El Financiero*, 15 de octubre de 1998, p. 28; “Estrena Televisa plan publicitario”, *El Financiero*, 27 de enero de 1994, p. 9A.

²¹ En *Proceso*, núm. 1510, 9 de octubre de 2005. Cita del libro de Claudia Fernández y Andrés Paxman, *El Tigre Emilio Azcárraga*.

Bibliografía

Advertising Age, febrero 2004.

Ad Age on line [<http://adage.com>].

Adcebra, año 9, núm. 103, septiembre de 2000.

Adcebra, año 3, 9 de noviembre de 1994. A partir de datos de la Bolsa Mexicana de Valores.

Asociación de Agencias de Medios AAM/ Price Waterhouse Coopers PCW, en revista *Merca 2.0*, año 4, núm. 39, julio 2005.

Bernal Sahagún, V.M. (1978), *Anatomía de la publicidad en México*, Nuestro Tiempo, México.

Comisión Federal de Competencia, oficio PRES-10-096-2006-169, 28 de noviembre de 2006.

“Encarece Televisa la publicidad en horarios estelares”, *El Financiero*, 15 de octubre de 1998, p. 28.

“Estrena Televisa plan publicitario”, *El Financiero*, 27 de enero de 1994, p. 9.

El Financiero, 28 de septiembre de 1993.

“El rol de la industria publicitaria en México y su impacto social”, *IAA-Gallup México*, septiembre de 1995.

García Calderón, Carola (2000), *El poder de la publicidad en México*, Media comunicación, México, 2000.

El valor del mercado comercial en México 2005, Confederación de la Industria de la Comunicación Mercadotécnica (CICOM), Nielsen, 2006.

La Jornada, 13 de diciembre de 2006.

Mejía Guerrero, Angelina, *El Universal*, 17 de noviembre de 2006.

Merca 2.0, julio 2005, año 4, núm. 39.

Merca 2.0, noviembre 2005, año 4, núm. 53.

Merca 2.0, noviembre 2006, año 5, núm. 55.

Merca 2.0, “Guía de compras de medios de comunicación 2006”.

“La publicidad por las nubes”, *Milenio Diario*, 9 de octubre de 2000,

Centro Interamericano de *Marketing Aplicado*, *Reporte 2005*.

Neo, vol. IX, núm. 101, noviembre 2006.

Neo, noviembre 2005, vol. VIII, núm. 90.

Proceso, núm. 1510, 9 de octubre de 2005.

Concentración, convergencia tecnológica y *triple play*: el artículo 28

Gabriel Sosa Plata

La “Ley Televisa”, se dijo reiteradamente poco después de ser aprobada, era en realidad un plan de negocios a mediano y largo plazo de la empresa de Emilio Azcárraga. El artículo 28 de la reformada Ley Federal de Radio y Televisión otorgaba una serie de beneficios, particularmente a la televisión comercial, para el desarrollo de nuevos nichos de negocios, producto de la convergencia entre la radiodifusión y las telecomunicaciones.

El problema es que con dicha modificación legal se creaban condiciones de excepcionalidad –la ley debe ser equitativa en su aplicación– para que sólo las televisoras comerciales –las de “servicio público” fueron excluidas de esta posibilidad– ingresaran al ámbito de las telecomunicaciones, sin que para ello, a diferencia de los demás operadores del sector, hicieran contraprestaciones al Estado.

Hubo otras consecuencias mucho más delicadas, como la posibilidad de que las televisoras se apropiaran del espectro analógico que actualmente explotan para la operación de sus canales digitales, una vez que concluyera la transición analógico-digital, y que el Estado perdiera la rectoría sobre el uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico asignadas a los concesionarios de la televisión.

Con la sentencia de inconstitucionalidad a diversos artículos, entre ellos el 28 y el 28-A, el 5 de junio de 2007, se cayó uno de los objetivos fundamentales de la “Ley Televisa”.

A continuación un breve panorama sobre los conceptos y antecedentes de la convergencia entre la radiodifusión y las telecomunicaciones en México, así como sus implicaciones económicas y sociales derivadas de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Beneficios de la convergencia tecnológica

Algunos de los servicios que actualmente se pueden obtener mediante los sistemas de televisión de paga —sea por cable, como Cablevisión; por microondas, como MasTV, o por satélite, como Sky—, como películas de pago por evento, canales de música continua, internet, sonido y subtítulos en varios idiomas, podrán ser ofrecidos a través de los canales de televisión digital terrestre —también se le denomina “abierta”, ya que cualquier persona puede captar sus señales sin necesidad de pago alguno.

De esta manera, un canal de televisión digital terrestre podrá ofrecer, además de imagen y audio, como ocurre ahora, una serie de servicios como los ya descritos, y otros más derivados de la convergencia tecnológica y la digitalización. Es parte del futuro de la televisión digital terrestre que ya se empieza a experimentar en algunos países como Corea del Sur.

La televisión digital terrestre se une cada vez más tecnológicamente con las telecomunicaciones y convergen. De esta manera, los receptores de televisión se convertirán en equipos sofisticados que permitirán a los televidentes participar en encuestas, recibir informativos en tiempo real sobre tráfico vehicular o clima, al activar una función del televisor.

Como ahora sucede con internet, los televidentes podrán también acceder al denominado “comercio electrónico” y adquirir toda clase de productos o servicios, o bien participar en sesiones de educación a distancia o capacitación, gracias al uso de infraestructuras de telecomunicaciones de retorno —cable, red telefónica básica, redes de telefonía celular, etcétera. Los servicios y aplicaciones son, como se aprecia, muy diversos, todo depende de la creatividad y los objetivos propuestos.

Ramón Alonso dice que con la televisión digital el espectador pasivo desaparece y le otorga la capacidad para intervenir en los programas o servicios

que recibe en su receptor. Es una herramienta, dice, que sin duda revolucionará la forma en que la mayor parte de la población recibe contenidos audiovisuales.¹ Algunos de estos servicios estarán asociados a las emisiones televisivas, por ejemplo, la posibilidad de participar en concursos, en encuestas o acceder a estadísticas de un partido de fútbol. Otros servicios serán independientes de los programas de televisión, como el acceso a internet y todo su potencial.

En todo caso, no deja de ser relevante que con la digitalización se podrá acceder a nuevos servicios, más contenidos, incluso a precios más bajos si se contrataran por separado (Cuadro 1). El hecho mismo de que la prestación de servicios interactivos pueda ser posible a través de los televisores “resulta clave para que millones de personas que carecen de ordenadores personales –computadoras– puedan acceder a estos servicios”. Esto será fundamental para abatir la brecha digital y fortalecer la llamada “Sociedad de la Información”.²

La digitalización de la televisión terrestre tiene otro beneficio fundamental, además de la ya mencionada transmisión de nuevos servicios: la optimización del espectro radioeléctrico –el espacio que permite la propagación de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3 000 gigahertz– para que en lugar de un canal de televisión se puedan transmitir tres, cuatro o cinco señales diferentes utilizando el mismo ancho de banda asignado en la actualidad (Cuadro 2).

En México la introducción de la televisión digital comenzó en el 2004. Es importante hacer un paréntesis sobre las particularidades de este proceso, ya que está ligado estrechamente a lo contenido en los artículos 28 y 28-A de la “Ley Televisa”.

¹ Ramón Alonso de Salas, “La interactividad en la televisión digital”, *Revista Mexicana de Comunicación* [www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc99/interactividad.html], consultado el 10 de septiembre de 2006.

² Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y Consejo Audiovisual de Cataluña, *La televisión digital terrenal en España*, julio de 2002, p. 21.

CUADRO 1
Servicios convergentes en televisión

Además de la enorme calidad de imagen, con formato ancho—de 4:3 a 16:9—, similar al cine y sonido similar al disco compacto y multicanal—5.1 o teatro en casa—, la televisión digital abierta podrá transmitir servicios como:

- Internet.
- Correo electrónico.
- Transmisión de datos para empresas e instituciones.
- Películas, canciones, juegos o cualquier otro contenido a demanda.
- Sonido y subtítulos en varios idiomas.
- Servicios de televisión interactiva: informativos en tiempo real, información de tráfico vehicular y clima, venta de productos—*e-commerce*.
- Publicidad interactiva.
- Guías de programación.
- Juegos interactivos.
- Participación en encuestas.
- Teletexto.
- Aplicaciones de educación.
- Servicios para personas con capacidades diferentes.

CUADRO 2
Posibilidades para nuevos canales

Los canales analógicos—como el 2 de Televisa— utilizan actualmente un ancho de banda de 6 megahertz, de acuerdo con lo que establecen las normas técnicas. A través de esos 6 megahertz se transmite audio estereofónico, imagen y, en algunos casos, diversas aplicaciones como el cambio en el idioma del audio y el teletexto—información en forma de texto que se emite junto con la señal de televisión. Con la digitalización, ese ancho de banda de 6 megahertz puede partirse en varias señales o programaciones de televisión a partir de las cuales podrían emitirse contenidos especializados, por ejemplo, un canal de películas mexicanas, otro canal dedicado a la transmisión de juegos de fútbol, uno más con noticias las 24 horas del día, etcétera. Todo esto junto con algunos de los servicios de información ya mencionados.

FUENTE: con base en documentos de la ATSC [www.atsc.org].

Televisión digital

El estándar de televisión digital elegido en México es el estadounidense ATSC A/53 (Cuadro 3). El sistema y la política para su puesta en marcha fue planteado principalmente por Televisa, aunque el formalismo de la decisión quedó en manos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

El “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”, –en adelante “el acuerdo”–, publicado en julio de 2004, precisa que la introducción de la televisión digital comenzaría en 2004, lo cual ocurrió, y culminará el 31 de diciembre de 2021, en periodos de cobertura con metas trianuales. Estas fechas podrían modificarse si las condiciones económicas o de mercado hacen difícil cumplir las metas, dice “el acuerdo”. De esta manera, los periodos de refrendo de concesiones podrían ampliarse en el tiempo, lo que garantizaría a los operadores dominantes –Televisa y TV Azteca– continuar usufructuando las frecuencias indefinidamente.

CUADRO 3

Características del estándar ATSC

- Imagen de alta definición (HDTV) o de definición estándar (SDTV).
- Transmisión de programas múltiples utilizando el mismo ancho de banda (6 Mhz).
- Sistema de audio con calidad de disco compacto y tipo teatro en casa (5.1 canales).
- Transmisión de datos –contenidos de internet, servicios de alerta, servicios para personas con capacidades diferentes, descarga multimedia, servicios interactivos, etcétera.
- Recepción a transmisores fijos –se experimenta la recepción móvil.
- Menor potencia de transmisión para la misma cobertura alcanzada por la televisión analógica.
- Mayor eficiencia en el uso del espectro radioeléctrico.

FUENTE: ATSC [en www.atsc.org].

Los seis periodos de introducción de la televisión se hicieron considerando el tamaño y la importancia de las ciudades en México. El primer periodo, el cual inició en 2004 y finalizó el 31 de diciembre de 2006, abarcó las siguientes ciudades: Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara, Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa, con al menos la presencia de dos señales digitales comerciales.

Los siguientes cinco periodos de transición, en los cuales se tomaron en cuenta las ciudades o zonas de cobertura de mayor a menor número de habitantes, consideran las siguientes fechas:

- Segundo periodo: 1 de enero de 2007 a 31 de diciembre de 2009.
- Tercer periodo: 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2012.
- Cuarto periodo: 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2015.
- Quinto periodo: 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018.
- Sexto periodo: 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2021.

A cambio de que los concesionarios y permisionarios de televisión lleven a cabo las transmisiones digitales en los plazos señalados, el gobierno federal se comprometió a refrendar sus concesiones y permisos al mismo 31 de diciembre de 2021, es decir, por 17 años para que los empresarios puedan realizar las inversiones necesarias para el cambio tecnológico con la seguridad de que sus concesiones no serán tocadas.

Junto con el refrendo, el gobierno federal ha otorgado y otorgará a cada uno de los concesionarios y permisionarios un canal adicional para las transmisiones digitales. A estos canales se les ha denominado coloquialmente como “canales espejo”, ya que una de sus características es que transmitirán la misma programación de los canales analógicos, tal como ha ocurrido en Estados Unidos.

Con base en el acuerdo de televisión digital, una vez que concluya la digitalización, los canales analógicos serán devueltos al Estado. Con la “ley Televisa” esta situación, como veremos más adelante, pudo haber cambiado y de manera específica los concesionarios tenían la posibilidad de quedarse con esos canales, lo que hubiese reforzado el esquema actual de concentración en la televisión mexicana.

Al concluir el primer periodo de transición el 31 de diciembre de 2006, ya eran 35 los canales en operación: 16 de Televisa, 16 de TV Azteca y tres de otras

empresas, entre ellas Multimedios Estrellas de Oro. Del total de canales en operación, seis se ubican en el Distrito Federal (Cuadro 4), cinco en Guadalajara, seis en Monterrey, cinco en Tijuana, tres en Ciudad Juárez, tres en Mexicali, dos en Reynosa, dos en Matamoros y tres en Nuevo Laredo.³

CUADRO 4
Canales digitales de televisión en operación en Distrito Federal 2006

Empresa	Canal analógico	Canal digital
Televisa	2	48
Televisa	4	49
Televisa	5	50
TV Azteca	7	24
Televisa	9	44
TV Azteca	13	25

FUENTE: Cofetel [www.cofetel.gob.mx], consultado en marzo de 2007.

La estrategia de Televisa

Desde hace años, Televisa tenía muy claro el proceso de convergencia entre la radiodifusión y las telecomunicaciones para el desarrollo de nuevos nichos de negocios y desde entonces se propuso conseguirlo. Sus directivos así lo manifestaron en diferentes foros. Uno de ellos, Leonardo Ramos Mateos, director de Alta Tecnología, expresó de la siguiente manera la posición de Televisa en un seminario que se llevó a cabo en octubre de 2004:

Aquí yo quisiera hacer un paréntesis y comentar que hay que recordar que los prestadores de servicios de telecomunicaciones, al día de hoy, las telefónicas, los sistemas de cable y algunos prestadores de los servicios de internet, ya ofrecen

³ *Cfr.*, Gabriel Sosa Plata, “TV digital en México: un primer balance”, *El Universal*, Finanzas, 6 de febrero de 2007, p. 5B.

señales de televisión o de radio dentro de su servicio principal. Por ley, en muchos de nuestros países eso ya es posible. Yo creo que si los radiodifusores nos quedamos en la idea de solamente seguir transmitiendo imágenes con su audio asociado, o en el caso de la radio solamente música y voz, estamos desaprovechando una gran oportunidad para ser efectivamente parte, primero, de la convergencia digital, y segundo, explotar esas nuevas oportunidades de negocio. Hay que recordar que el impacto que tiene la transmisión a las casas, sin que el televidente tenga que pagar un centavo, es una excelente oportunidad para, con un poco de talento y tecnología, poder hacer nuevos negocios asociados al negocio principal que todos nosotros manejamos, que es la televisión o la radio.⁴

En esa ocasión también dijo:

El nuevo servicio, como lo vemos en México, es el siguiente: tendremos algún origen, el cual concentra todos los servicios o aplicaciones posibles, que pueden ser video, música, datos, juegos, información, internet, etcétera. Todo esto se combina o se “multiplexea” —como se dice técnicamente—, con la señal de televisión y se puede utilizar la distribución vía satélite o vía terrestre, e incluso también por televisión por cable, por internet, por microondas, etcétera. El usuario desde su casa podrá, con esa terminal multifuncional, recibir todos estos servicios concentrados en un solo equipo y tener una cierta retroalimentación o cierta interactividad con el origen mediante el uso del canal del teléfono —como se hace al día de hoy— o algún sistema de televisión por cable, pero también podrá hacerse vía satélite o por radiofrecuencia en alguna banda en especial.⁵

Sin embargo, la convergencia implicaba una modificación del marco legal para facilitar su introducción. En efecto, la regulación de la radiodifusión —radio y televisión abiertas— y las telecomunicaciones —internet, telefonía, etcétera— estaba separada antes de la expedición de la “Ley Televisa” como consecuencia de las características tecnológicas de los servicios —abiertas, en algunos casos, y de acceso restringido, en otros— y su costo —gratuitos y de paga. Por su impacto social

⁴ Participación de Leonardo Ramos Mateos en el “Seminario sobre transición analógico-digital para la radiodifusión en América Latina”, organizado por AIR y ASDER, San Salvador, 4 de octubre de 2004.

⁵ *Idem.*

y cultural también existían y siguen existiendo diferencias de su marco legal: mientras la radio y la televisión abiertas han tenido una penetración y cobertura nacional, los demás servicios de telecomunicaciones se habían mantenido con un alcance más limitado por el pago que existe de por medio.

Al estar separadas, la prestación de servicios de telecomunicaciones en la televisión debía sujetarse a lo que se establecía en la Ley Federal de Telecomunicaciones. De esta manera, los empresarios de la televisión abierta debían cumplir los procedimientos definidos en esta última ley para obtener una concesión para la prestación de servicios de telecomunicaciones, incluido el pago correspondiente por ello. El mismo acuerdo de televisión digital, ya referido, contempla de la siguiente manera la prestación de servicios adicionales en la misma banda de frecuencias atribuidas a la televisión:

El modelo promoverá la prestación de servicios de telecomunicaciones por parte de los concesionarios y permisionarios de las estaciones de televisión, conforme a la legislación y disposiciones reglamentarias en materia de telecomunicaciones, sin que esto impida permanentemente la transmisión de programas de alta definición. En este sentido, la solicitud para la prestación de servicios de telecomunicaciones que, en su caso, sea factible prestar por el concesionario o permisionario, a través de los canales asignados a la TDT, sin que de manera alguna implique la interrupción total o parcial de la TDT, estará sujeta y se resolverá conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones y demás disposiciones legales y reglamentarias que sean aplicables.⁶

Pero Televisa no estaba de acuerdo con eso y con el apoyo de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) orilló al gobierno a que estableciera un modelo jurídico acorde con sus intereses de expansión, de crecimiento en la era digital, ahora en el sector de las telecomunicaciones, tal como ocurre con otras empresas oligopólicas en el mundo.

Parte del proceso de digitalización fue impuesto desde años anteriores con diversas disposiciones administrativas. Una de ellas incluyó la creación, en julio

⁶ “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*, 2 de julio de 2004.

de 1999, del Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión, el cual tiene entre sus facultades emitir recomendaciones al secretario de Comunicaciones y Transportes sobre las acciones legales, administrativas y técnicas para la adopción de las tecnologías digitales en radio y televisión. El documento dice que el titular de la SCT, si fuera el caso, adoptará y “realizará las acciones pertinentes”.

Por disposición oficial, dicho Comité cuenta sólo con seis miembros: tres designados por la SCT y tres por la CIRT. Se establece que puede haber invitados “en razón de sus conocimientos técnicos en materia de tecnologías de radiodifusión”, pero su labor sólo es de opinión, ya que no tienen voto en el Comité. De esta manera, las emisoras permisionadas, entre ellas las comunitarias, sólo han tenido el papel de espectadores.

El referido Comité fue el que recomendó la política de televisión digital que posteriormente oficializó, en 2004, el entonces secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola y Weber. Conformado el Comité y tomada la decisión en torno del estándar digital de la televisión y la política a seguir para la introducción de esta tecnología, ya sólo faltaba modificar la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones para satisfacer los requerimientos de la televisora en materia de convergencia tecnológica.

Pruebas de transmisión

Antes de ello, Televisa se preparaba tecnológicamente para los nuevos servicios. Desde el 30 de agosto de 2005 llevaba a cabo transmisiones experimentales de servicios adicionales a través del canal 48 de televisión, el canal espejo de Canal 2, gracias a una alianza con la empresa surcoreana Aircode. Un informe presentado por el Comité que agrupa a empresas que apoyan el estándar de televisión digital estadounidense ATSC, elegido por México como se describió atrás, así detalla los servicios puestos a prueba por Televisa:

Entre las aplicaciones que se encuentran actualmente en servicio en México están la información en pantalla durante partidos de fútbol en HDTV –televisión de alta definición–, la programación con juegos de acertijos interactivos, los

servicios informativos en tiempo real, el comercio a través de la televisión y las encuestas de audiencia.⁷

Estas transmisiones se realizaban sin la autorización de la SCT, de acuerdo con un informe proporcionado por la dependencia, con base en la ley de transparencia.⁸

Artículo 28

El artículo 28 de la reformada Ley Federal de Radio y Televisión fue la base fundamental de la convergencia entre radiodifusión y telecomunicaciones, establecida con base en los intereses de la empresa de Emilio Azcárraga Jean. Dicho artículo establecía lo siguiente:

ARTÍCULO 28. Los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría [...] Para tal efecto,

⁷ ACAP, “ACAP en vivo en México”, *La Norma*, vol. 6, núm. 3, noviembre de 2005, p. 8.

⁸ Por cierto, en la SCT no existía documentación alguna sobre la utilización que desde 1998 hace Televisa del canal 48. Así lo establece el documento entregado a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI): “Las dependencias sólo estarán obligadas a dar trámite a asuntos que guarden relación con documentos que existan en los archivos de las diversas unidades administrativas que conforman la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y de la lectura del informe rendido por la Dirección General de Política de Telecomunicaciones, se desprende que se hace referencia a documentación que no se ha emitido, ya que no se han otorgado permisos para el uso del canal 48 de la banda UHF en la Ciudad de México”. No obstante, el gobierno de Ernesto Zedillo sí otorgó un permiso a Televisa para transmisiones experimentales de televisión digital en el canal 48, pero específicamente de alta definición. También, con base en la política de televisión digital, obtuvo el refrendo de todas sus concesiones de televisión –incluida la del canal 2– hasta el año 2021 y el derecho de utilizar “canales espejo” para las transmisiones digitales de cada una de sus concesiones analógicas. De cualquier forma, para transmitir de manera experimental los servicios adicionales en el canal 48, Televisa debió tener una autorización de la SCT. No ocurrió así, tal como lo demuestra la documentación oficial. *Cfr.* Gabriel Sosa Plata, “Transmisiones digitales piratas”, *El Universal*, Finanzas, 6 de junio de 2006, p. 5.

la Secretaría podrá requerir el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se prestarán los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión, la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hayan realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares, en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones [...] En el mismo acto administrativo por el que la Secretaría autorice los servicios de telecomunicaciones, otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, a que se refieren las fracciones I y II, respectivamente, del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones [...] Estos títulos sustituirán la concesión a que se refiere el artículo 21 de la presente ley [...] Los concesionarios a quienes se hubiese otorgado la autorización a que se refiere este artículo deberán observar lo siguiente: I. Las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones que se presten en ellas, se registrarán por las disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones. II. El servicio de radiodifusión se registrará por las disposiciones de la presente ley, en lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

El artículo 28-A, complementario del artículo 28, decía lo siguiente:

ARTÍCULO 28-A. La Secretaría emitirá disposiciones administrativas de carácter general para fines de lo previsto en el artículo 28 de esta ley atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios: I. El uso eficiente del espectro radioeléctrico y de la infraestructura existente; II. La promoción de la competitividad, diversidad, calidad y mejores precios de los servicios, y III. El impulso de la penetración y cobertura de servicios [...] La Secretaría vigilará que no se afecten en forma alguna los servicios de radiodifusión, ni la implantación futura de la digitalización de los propios servicios.

Un importante número de estudios jurídicos y sobre tecnología, artículos y notas periodísticas, se escribieron al respecto. Entre algunas de las consecuencias que desde el principio se establecieron se encontraban las siguientes:⁹

⁹ Parte de los puntos desglosados enseguida fueron retomados de Rodrigo Gómez y Gabriel Sosa Plata, "Reformas a la legislación de medios en México", *Broadcasting, Regulation*

Pérdida de la rectoría del Estado en materia de espectro radioeléctrico. Como se comentó, los empresarios de la televisión —en este caso no consideramos a los concesionarios de radio porque la “Ley Televisa” fue concebida esencialmente para la televisión— podrían prestar servicios adicionales de telecomunicaciones en las mismas bandas de frecuencias atribuidas para los canales televisivos con tan sólo avisar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Esto fue reforzado con la incorporación de una nueva definición de “industria de radio y televisión” como aquella que “comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímile o cualquier otro procedimiento técnico posible, dentro de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuidas al servicio”. De acuerdo con un documento elaborado por la SCT —“dictamen técnico” entregado al entonces presidente Vicente Fox antes de la publicación de las reformas—, pudo darse la situación que sin licitación alguna, los concesionarios prestaran todo tipo de servicios que técnicamente sean posibles, por lo cual el Estado perdía rectoría sobre un bien finito y escaso como lo es el espectro radioeléctrico.¹⁰

Tanto el proyecto de sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, elaborado por el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, como lo manifestado por los ministros el día que votaron por la inconstitucionalidad de los artículos 28 y 28-A, reiteraron en esencia esa afirmación, como se verá más adelante.

Discrecionalidad en el pago correspondiente. Al otorgar la autorización, decía la “Ley Televisa”, la Cofetel “podrá” recibir el pago de una contraprestación. Es decir, a diferencia de lo que sucede con otros prestadores de servicios de telecomunicaciones, los concesionarios de televisión no estaban obligados a pagar por el desarrollo de nuevos negocios en el espectro ya asignado.

© *Cultural Diversity*, Consejo Audiovisual de Cataluña, 1 de julio de 2006 [www.brcd.net/cac_brcd/AppPHP/modules.php?name=publications&sec=10&newlang=spanish].

¹⁰ SCT, “Dictamen técnico. Iniciativa por la cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, 4 de abril de 2006.

“Esto atenta contra toda práctica internacional en la materia, ya que para servicios adicionales en el mundo existen aprovechamientos adicionales para el Estado”, establecía el documento de la SCT. Y tuvieron razón. Por ejemplo, en Estados Unidos, la Comisión Federal de Comunicaciones –FCC, por sus siglas en inglés– estableció que los licenciatarios –lo que conocemos en México como concesionarios y permisionarios– que ofrezcan servicios adicionales por los que se cobre una tasa a los abonados que las reciban –por ejemplo, servicio de internet en los canales abiertos de televisión–, deberán pagar al gobierno una tasa equivalente al 5% de los ingresos brutos generados por ese servicio.¹¹

En España también hubo disposiciones específicas para los operadores de la televisión digital terrestre: en caso de que deseen ofrecer “servicios digitales adicionales” se obligan a “tramitar las correspondientes licencias o autorizaciones, de acuerdo con la Ley General de Telecomunicaciones –Ley 11/1998, del 24 de abril–, no pudiendo prestar tales servicios previamente a obtenerlas”. La Ley General de Telecomunicaciones de ese país establece, en todo caso, una contraprestación obligatoria¹² (Cuadro 5).

Posibilidad para apropiarse de los canales analógicos liberados al concluir la digitalización. Al convertirse los concesionarios de televisión en concesionarios para la prestación de servicios de telecomunicaciones, la posibilidad para que los empresarios del medio se quedaran con el canal analógico se estaba consolidando. A esto se le llamó “agandalle del espectro”, como una manera sencilla de visualizar el problema jurídico que ello conlleva.

En su dictamen técnico, la SCT comenta que “si bien es deseable que se presten servicios de telecomunicaciones, en todo momento debe prestarse el servicio

¹¹ Para más detalles, recomendamos leer la resolución del 10 de marzo de 2000 de la Secretaría General de Comunicaciones, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros del 10 de marzo de 2000, por el que se aprueba el pliego de bases administrativas particulares y de prescripciones técnicas por el que ha de regirse el concurso público para la adjudicación de dos concesiones para la explotación, en régimen de emisión en abierto, del servicio público de la televisión digital terrestre y se convoca el correspondiente concurso [www.setsi.mcyt.es/legisla/radio_tv/RE100300/titulo4.htm], consultada el 8 de diciembre de 2005.

¹² “Ley General de Telecomunicaciones de España”, Ley 32/2003, del 3 de noviembre [<http://civil.udg.es/normacivil/estatal/contract/L32-03.htm>], consultada el 29 de enero de 2006.

de televisión digital”. Esto era importante aclararlo, ya que en opinión de la dependencia existen dos formas extremas de ver ese fragmento del artículo 28:

1. Por un lado cabe la posibilidad de que el espectro –se refiere al canal analógico de televisión que deberá devolverse una vez concluido el periodo de transición hacia la digitalización– nunca se restituya al Estado, ya que el particular podrá argumentar que a él le aplica la Ley Federal de Telecomunicaciones y que en consecuencia no le retiren el canal adicional.
2. Que el espectro que aún no se ha otorgado, no se puede otorgar en los términos planteados en la política –es decir, la asignación de un canal adicional de televisión a cada concesionario para que en aquel se realicen las transmisiones digitales– y en los títulos de concesión o permisos, ya que la forma planteada en dichos documentos se opone a la Ley Federal de Telecomunicaciones y, por lo tanto, debiera ser licitado y no asignado.

El periódico *Reforma* resumió de la siguiente manera esa posibilidad: “Mientras en otros países el espectro recuperado por los avances tecnológicos se abre a la competencia, en México se pone a disposición de los mismos jugadores”.¹³

Exclusión de las permisionarias en los servicios convergentes. Como se apuntó, las emisoras permisionadas fueron excluidas de la posibilidad de prestar servicios adicionales de telecomunicaciones, lo cual no sólo va en contra de lo contenido en el acuerdo sobre la televisión digital terrestre, sino que cancela el desarrollo de nuevos proyectos educativos, sociales e, incluso, de obtención de ingresos adicionales gracias al uso más eficiente del espectro radioeléctrico asignado a los permisionarios.

La respuesta de la CIRT

En su defensa al artículo 28, la CIRT dijo en diferentes ocasiones que de no aprobarse en sus términos la “Ley Televisa” se pondría en riesgo la convergencia tecnológica y no se podría modernizar la industria de la radio y la televisión.¹⁴

¹³ “Podrán TV y radio ‘agandallar’ canales”, *Reforma*, 6 de diciembre de 2005, p. 1

¹⁴ Alfredo Méndez y Víctor Ballinas, “Arranca el cabildeo en la Corte por la controversia de la llamada ‘Ley Televisa’”, *La Jornada*, 15 de mayo de 2007, p. 10.

CUADRO 5
Comparativo de estándares de televisión digital

País	Estándar	Ancho de banda	Posibilidad para servicios adicionales	Condiciones	Concesiones
España	DVB	8 Mhz	Sí	Contraprestación obligatoria. Sólo 20% de espacio para estos servicios.	10 años
Estados Unidos	NTSC	6 Mhz	Sí	Tasa por uso de espectro equivalente al 5% de los ingresos generados por el servicio.	8 años
México	NTSC	6 Mhz	Sí	El gobierno podrá requerir una contraprestación. Los concesionarios de radiodifusión se convierten en redes públicas de telecomunicaciones.	17 años

Al respecto, luego de reunirse el 14 de mayo con los ministros que analizaban entonces la acción de inconstitucionalidad en contra de la “Ley Televisa”, el ya mencionado director de Alta Tecnología de Televisa, y consejero de la CIRT, Leonardo Ramos Mateos, dijo en relación con el artículo impugnado que “las tendencias tecnológicas en todo el mundo indican que la radio y la televisión pueden ahora ofrecer otro tipo de contenidos [...] algunos ejemplos serían una guía electrónica, un resumen del programa, estadísticas de un partido de futbol, etcétera, aquellos contenidos que permitan al televidente tener un servicio mucho más profesional, mucho más atractivo y mucho más completo”.¹⁵

¹⁵ Iván González, “Argumentan en la Corte a favor de ley de radio y tv”, *Noticieros Televisa*, 14 de mayo de 2007 [www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/626776.html].

Otros defensores de la “Ley Televisa” expresaron que el artículo 28 no implicaba que las televisoras se quedaran con el espectro radioeléctrico sobrante una vez que se llegue al apagón analógico, porque en cada título de concesión se establece que cuando ello ocurra, deberán reintegrar al Estado los canales liberados. Respecto a los servicios adicionales en los canales digitales dijeron que se trataba de una posibilidad planteada más hacia futuro. “En su oportunidad se podrán pedir estas autorizaciones siempre y cuando exista un desarrollo tecnológico y una madurez desde el punto de vista comercial de esos servicios”, dijo el consultor de Televisa y ex funcionario de la SCT, Federico González Luna.¹⁶ También dijeron que el estándar adoptado en México, el ATSC, requiere para su operación una capacidad de 6 megahertz por canal, por lo que no queda ancho de banda suficiente para ofrecer servicios adicionales de telecomunicaciones. “Además, en la ley se establece que estos sistemas no pueden sacrificar o comprometer el servicio de la radiodifusión porque es una actividad de interés público con función social, por lo que primero tendrán que ofrecer televisión y después, si hay posibilidad, agregar servicios de telecomunicaciones”.¹⁷

Acción de inconstitucionalidad

Si no se tenía posibilidad de ofrecer servicios de telecomunicaciones con el estándar ATSC ¿entonces para qué querían convertirse en redes públicas de telecomunicaciones las televisoras comerciales? La defensa de la “Ley Televisa” fue, como apreciamos, débil frente a los argumentos de los opositores. Como se describe ampliamente en este libro, un grupo de 47 senadores presentaron el 4 de mayo de 2006 una acción de inconstitucionalidad contra las reformas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El proyecto de sentencia quedó en manos del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, quien un año después, a inicio de mayo de 2007, dio a conocer el documento en el que se retoman los más importantes argumentos presentados por los opositores de la “Ley Televisa” en cuanto a la inconstitucionalidad de diversos artículos modificados o creados a partir de la misma.

¹⁶ *Cfr.* Angelina Mejía Guerrero, “Descartan que televisoras tomen ventaja sobre espectro”, *El Universal*, Finanzas, 23 de abril de 2007, p. 1.

¹⁷ *Idem.*

Sobre el artículo 28, el ministro Aguirre Anguiano, dijo que era inconstitucional “al establecer una diferenciación injustificada a favor de los concesionarios de bandas de frecuencias atribuidas para la prestación de servicios de radiodifusión, a los que privilegia permitiéndoles obtener concesiones en materia de telecomunicaciones sin someterlos al procedimiento de licitación pública a que se encuentra sujeto cualquier otro interesado y, además, por establecer como una mera posibilidad, el pago de una contraprestación a cambio de una nueva concesión otorgada bajo estas condiciones”.¹⁸

En opinión del ministro ponente, el artículo 28 es violatorio de diversos artículos de la Constitución –1, 25, 27 y 28– porque es contrario a los principios en éstos consagrados en cuanto a lo siguiente: *a*) la igualdad, *b*) la rectoría económica del Estado, *c*) la utilización social de los bienes del dominio público de la Federación materia de concesión, y *d*) porque propicia fenómenos de concentración que contrarían el interés público y la libre concurrencia en este segmento del mercado.

Al hacer el desglose de los elementos anteriores, además de destacar el “trato privilegiado” a los concesionarios en relación con los permisionarios de radiodifusión y con los actuales y futuros concesionarios de servicios de telecomunicaciones, el ministro Aguirre Anguiano establece que “las concesiones que otorga el Estado mexicano sobre el espectro radioeléctrico, no suponen la autorización para su uso indiscriminado o indistinto, sino que, en todos los casos, dicha concesión está vinculada con un uso determinado y específico que se hace constar en el título que al respecto se expide y cuyo incumplimiento acarrea sanciones para el concesionario, llegando a provocar la revocación de la concesión otorgada”.¹⁹

En materia de rectoría económica, en el proyecto de sentencia se argumenta que el artículo 28 “lejos de evitar fenómenos de concentración favorece el acaparamiento de los medios de telecomunicación en pocas personas en perjuicio del interés público y de la libre concurrencia”.²⁰ Y explica que los concesionarios de televisión abierta, que tienen 462 estaciones de canales analógicos –que junto

¹⁸ Proyecto de sentencia elaborado por el ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano, sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006, p. 478.

¹⁹ *Ibid.*, p. 492.

²⁰ *Ibid.*, p. 497.

con las 279 estaciones permisionadas representan una cobertura del 96.5%— “concentrarán también los servicios adicionales de telecomunicaciones, por el fácil acceso que se les otorga, con el detrimento correspondiente que implica para la libre competencia al saturarse así el mercado y, de esta forma, impedirse la participación de nuevas personas en él”.²¹

El proyecto de sentencia fue entregado a las partes involucradas y puesto a disposición de cualquier persona a través del sitio en internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Posteriormente los ministros recibieron a los opositores y a los defensores de la “Ley Televisa”. Días después convocaron a cuatro expertos—dos de la UNAM y dos del Instituto Politécnico Nacional— para aclarar aspectos técnicos de las reformas.

El 5 de junio se debatió en el Pleno de la SCJN el tema de la convergencia incluido en los artículos 28 y 28-A, los cuales, después de una larga sesión, fueron declarados de manera unánime por los ministros como inconstitucionales. El análisis de las implicaciones del artículo 28 fue rico en temas como la digitalización y el futuro de los servicios convergentes en nuestro país. En todo caso se retomaron algunos de los argumentos por el ministro Aguirre Anguiano en su proyecto de sentencia, pero se agregaron otros, como los principios de pluralismo, libertad de expresión e información, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación.

El ministro Genaro David Góngora Pimentel hizo un cuestionamiento al ya referido acuerdo de política de televisión digital y la elección del estándar ATSC para México, al afirmar que “hasta qué punto es válido que en una nación pluricultural, con 103 millones de habitantes, el legislador decida que es preferible ver televisión con una mejor calidad, durante el 20 por ciento del tiempo, prohijando los negocios de los concesionarios de radio y televisión, para que dispongan, hasta de un 65 por ciento del canal que tienen asignado para otros usos, por encima de una asignación pluralista de las bandas de frecuencias, que permitan la participación de más voces en el diálogo, haciendo posible una democracia efectiva”.²²

²¹ *Ibid.*, p. 499.

²² Los fragmentos que se mencionan a continuación fueron tomados de la transcripción de la sesión del pleno de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se llevó a cabo el 5 de junio de 2007 [www.scjn.gob.mx].

Por su parte, el ministro Juan N. Silva Meza centró su atención en la discriminación que se dio a los permisionarios para acceder, así lo dijo, “a las bondades de la tecnología”.

El Estado –dijo– tiene que asegurar que los dos grandes grupos reconocidos por la ley como actores del servicio de radiodifusión, el sector comercial y el sector oficial, cultural y educacional, tengan la posibilidad de sumarse al avance tecnológico, ya que de lo contrario, sólo se propiciará que en el futuro cercano o lejano desaparezca uno de los dos grandes sectores legitimados por la ley para prestar el servicio de radiodifusión.

Los servicios asociados y los servicios adicionales de telecomunicaciones

Durante la sesión se tocó otro aspecto fundamental: qué se entiende por servicios adicionales de telecomunicaciones. “No hay definición exacta y precisa”, dijo la ministra Luna Ramos. “Lo que entendemos es que estos servicios adicionales abarcan todos los servicios de telecomunicación, absolutamente todos, y si nosotros vemos la resolución mediante la cual el pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones aprueba el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, la lista es enorme”.

Más adelante recordó lo dicho por los defensores de la “Ley Televisa”: los servicios adicionales se reducen a ciertas situaciones como, por ejemplo, “en el momento en que se está dando un noticiario se establezca un recuadro con los servicios meteorológicos, o bien se dé una información específica de la bolsa, cuando están dando noticias financieras”. Sin embargo, dijo, también pueden darse otro tipo de servicios adicionales y “en estas circunstancias pues si se puede en un momento dado llegarse a solicitar un servicio de telecomunicación e instalar el equipo necesario, en el que pueda darse un servicio de telecomunicación bidireccional, o lo que normalmente los expertos han llamado la entrada al triple *play* en el que se usa voz, video y datos”. De esta manera, “es necesario establecer esta diferenciación entre los servicios adicionales que se van a pasar dentro del canal que está en uso y los servicios adicionales que son ajenos y diferentes [...] y que sí ameritan todos los requisitos que en este aspecto marca el artículo 11 de la Ley de Telecomunicaciones”.

Al tomar la palabra, el ministro Aguirre Anguiano dijo que la sugerencia de la ministra Luna Ramos de incorporar la diferenciación de los servicios asociados y los servicios adicionales de telecomunicaciones no podía ser posible porque la Corte no podía comprometer criterio técnico sobre ese tema. “Lo que es un hecho”, dijo, es que se liberan usos. Y “¿qué propone el proyecto? –continuó–, que todo uso no concesionado sea objeto material de licitación; si es algo tan nimio que carezca de interés dinerario por ese concesionario o por otro que entre en la licitación, eso es harina de otro costal, no está en nosotros definirlo”.

¿Se acabó la convergencia?

En un artículo que publicamos en la revista *Etcétera* nos preguntamos: al quedar invalidados por la Corte los artículos 28 y 28-A ¿se acabó con la convergencia tecnológica y el “triple *play*” –servicios de imagen, voz y datos en un mismo paquete– para los operadores de la televisión abierta? Y contestamos que no, pese a las afirmaciones que una y otra vez han realizado en un sentido contrario las empresas, organizaciones y legisladores que apoyaron la “ley Televisa”.

En efecto, la radiodifusión, inclusive la digital, es unidireccional. Esto es, la señal de un emisor es transmitida y recibida por una, cientos, miles o millones de personas que tienen un aparato receptor activo sintonizado en la frecuencia que se emite. El retorno de la comunicación se da en otros canales o infraestructuras de telecomunicaciones –como el teléfono–, a diferencia de lo que sucede en las telecomunicaciones, donde la comunicación es interactiva y bidireccional a través del mismo canal.

Por lo tanto, los servicios de telecomunicaciones entran en otra lógica técnico-jurídica y, para el caso de la radiodifusión, se requiere –como se comentó– no sólo de una infraestructura adicional para la prestación de dichos servicios, sino concesiones específicas para ello, de acuerdo a lo planteado por los ministros. Por lo tanto, si la intención de Televisa era sólo ofrecer contenidos adicionales es evidente que tanto el acuerdo de política digital como los artículos 28 y 28-A estuvieron de origen mal concebidos en cuanto a los alcances tecnológicos de la televisión.

Los legisladores y el gobierno de México deberán, como dijera la ministra Luna Ramos, establecer criterios para la definición y regulación de los servicios

asociados a la televisión y de los servicios adicionales de telecomunicaciones. La prestación de ambos tipos de servicios aprovechando la infraestructura de la televisión digital es parte de la convergencia y, por lo tanto, deben facilitarse los criterios técnicos, jurídicos y administrativos para su puesta en marcha y desarrollo por los beneficios de información y entretenimiento que traería para los televidentes. Como mencionamos en el artículo referido, la “Ley Televisa” no lo hacía.

Por la forma en que fue redactada –escribimos en *Etcétera*–, suponía que los concesionarios tenían la posibilidad de entrar de lleno en el ámbito del sector de las telecomunicaciones, apoyados en un artículo que, tal como lo dijo uno de los ministros, fue redactado de forma ambigua y ventajosa para los operadores actuales de la televisión. Quizá el ánimo de Televisa, creador original de su ley, fue ese: meterse a las telecomunicaciones, convertirse en redes públicas de telecomunicaciones –para ofrecer todo lo técnicamente posible– sin pasar por los procedimientos establecidos para otros operadores de telecomunicaciones, maquillando este tránsito con servicios como la guía electrónica, teletexto y demás. No lo lograron. Si, por el contrario, su verdadera intención fue siempre la prestación de servicios asociados, alguien tendrá que pagar las facturas por haber hecho tan mal su trabajo.²³

²³ Gabriel Sosa Plata, “¿Se acabó la convergencia?”, *Etcétera*, núm. 80, junio, 2007, p. 5.

Bibliografía

- ACAP, “ACAP en vivo en México”, *La Norma*, vol. 6, edición 3, noviembre 2005, p. 8.
- Aguirre Anguiano, Sergio Salvador, Proyecto de sentencia sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006, SCJN.
- Alonso de Salas, Ramón, “La interactividad en la televisión digital”, *Revista Mexicana de Comunicación* [www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc99/interactividad.html], consulta el 10 de septiembre de 2006.
- Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y Consejo Audiovisual de Cataluña, *La televisión digital terrenal en España*, julio de 2002.
- Gómez, Rodrigo, y Sosa Plata, Gabriel, “Reformas a la legislación de medios en México”, *Broadcasting, Regulation & Cultural Diversity*, Consejo Audiovisual de Cataluña, 1 de julio de 2006 [www.brcd.net/cac_brcd/AppPHP/modules.php?name=publications&sec=10&newlang=spanish].
- González, Iván, “Argumentan en la Corte a favor de ley de radio y TV”, *Noticieros Televisa*, 14 de mayo de 2007 [www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/626776.html].
- Mejía Guerrero, Angelina, “Descartan que televisoras tomen ventaja sobre espectro”, *El Universal*, Finanzas, 23 de abril de 2007, p. 1.
- Méndez, Alfredo y Ballinas, Víctor, “Arranca el cabildeo en la Corte por la controversia de la llamada ‘Ley Televisa’”, *La Jornada*, 15 de mayo de 2007, p. 10.
- “Podrán TV y radio ‘agandallar’ canales”, *Reforma*, 6 de diciembre de 2005, p. 1.
- Ramos Mateos, Leonardo, Seminario sobre transición analógico-digital para la radiodifusión en América Latina, organizado por AIR y ASDER, San Salvador, 4 de octubre de 2004.
- SCT, “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*, 2 de julio de 2004.
- *Dictamen técnico. Iniciativa por la cual se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión*, 4 de abril de 2006.
- Sosa Plata, Gabriel, “¿Se acabó la convergencia?”, *Etcétera*, núm. 80, junio, 2004, pp. 3-5.
- “Transmisiones digitales piratas”, *El Universal*, Finanzas, 6 de junio de 2006, p. 5.
- “TV digital en México: un primer balance”, *El Universal*, Finanzas, 6 de febrero de 2007, p. 5B.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones, ¿autónoma o cautiva?

Clara Luz Álvarez

Introducción

La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) como órgano regulador tiene una misión fundamental en el desarrollo de las telecomunicaciones y en la radiodifusión en México. Las reformas a las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006 –en adelante, Reformas de 2006– tuvieron impactos importantes no sólo en cuanto a los derechos, obligaciones y procedimientos de telecomunicaciones y radiodifusión, sino que también trastocaron a las instituciones encargadas de dichos sectores como la Cofetel.

Para comprender a fondo la naturaleza de la Cofetel, el primer apartado de este ensayo da cuenta del surgimiento de los órganos reguladores, así como de los requisitos indispensables de éstos –como lo son el de independencia de los agentes regulados y el de autonomía de otras autoridades. En el segundo apartado se revisa qué es la actividad regulatoria, su finalidad, los principios aplicables, así como los riesgos regulatorios y de captura del regulador. El tercer apartado versa en concreto sobre la Cofetel, iniciando con un breve recordatorio de sus orígenes y facultades, para continuar con el análisis del impacto sobre la Cofetel derivado de las Reformas de 2006 tanto en la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), como en la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV). Finalmente, en el cuarto apartado, se presentan las consideraciones más relevantes del presente ensayo.

Órganos reguladores de telecomunicaciones

Previo a la liberalización de las telecomunicaciones, existía la idea generalizada que debería ser un solo operador quien tuviera la infraestructura y prestara el servicio de telecomunicaciones. Ello por ser servicios públicos de interés general que están basados en una economía de redes. De otra manera, se creía, existiría redundancia en infraestructura de telecomunicaciones y los costos de ésta serían trasladados a los usuarios. El operador de telecomunicaciones como monopolio natural podría beneficiarse de las economías de escala. Generalmente el único operador de telecomunicaciones era propiedad del Estado y, por ende, se le imponían también obligaciones de cumplir con ciertas metas de política pública —por ejemplo llevar telefonía a zonas alejadas. Además, el propio operador establecía los requisitos técnicos de los equipos, los fabricaba o bien tenía la exclusividad para proporcionarlos a los usuarios.

Si se pretendían abrir las telecomunicaciones a la competencia, independientemente de si se privatizara o no la empresa del Estado, se requería de una autoridad capaz de regular el nuevo mercado de telecomunicaciones para que los interesados en ingresar a éste tuvieran certeza de un nivel parejo de juego entre los incumbentes —operadores antes de la existencia de competidores—, los que llegaran a convertirse en dominantes —aquellos con poder de influir en el mercado— y los nuevos entrantes.

Los ministerios o secretarías de Estado eran tradicionalmente los encargados de elaborar la política de telecomunicaciones y supervisar el desempeño de las empresas públicas de telecomunicaciones. El inconveniente para que se convirtieran en autoridades regulatorias era, entre otros, que tendrían presiones de continuar con la rentabilidad de la empresa pública —por ejemplo, cuando aún no se privatizaba o durante el periodo de su venta—, de cumplir con objetivos de política social —por ejemplo, telefonía en zonas rurales—, y de mantener el subsidio a ciertos servicios —por ejemplo, el subsidio que recibía la telefonía local residencial a partir de tarifas altas de telefonía de larga distancia.

Es así como se favorece la creación de órganos reguladores de telecomunicaciones con la finalidad de fomentar y mantener la competencia en el mercado como un mecanismo para que los usuarios pudieran tener más y mejores servicios, a menores precios. Los órganos reguladores pueden tener competencia únicamente en telecomunicaciones o ser multisectoriales respecto de sectores con

los que comparten características como el eléctrico. En cuanto a las decisiones regulatorias, el órgano puede estar a cargo de una sola persona o de varias que actúan de manera colegiada. En cualquier caso, en muchos países, incluyendo México, la regulación de telecomunicaciones es una responsabilidad compartida entre el órgano regulador y el ministerio o secretaría de comunicaciones.

El crecimiento de los órganos reguladores de telecomunicaciones en el mundo ha sido significativo. En 1990 existían únicamente 14 órganos reguladores, para 1995 se habían incrementado a 43, mientras que con la creciente liberalización de las telecomunicaciones en 2000 existían ya 124 reguladores, en 2005 se reportan 140.¹

Los requisitos fundamentales para un órgano regulador son la independencia y la autonomía. La primera se refiere primordialmente a las compañías de telecomunicaciones y demás agentes que va a regular. Para el caso de México y sus compromisos en la Organización Mundial de Comercio (OMC), la entidad reguladora debe ser independiente de los proveedores de servicios de telecomunicaciones e imparcial en sus decisiones y procedimientos.² Ello implica por una parte, que la institución y sus empleados actúen y resuelvan sin intervención indebida de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, porque de lo contrario más que regulador serían agentes de éstos en perjuicio de la competencia. La Organización para Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), señala además que al asegurar la independencia del regulador, éste debe continuar sujeto a rendición de cuentas.³ Los empleados del regulador no deben únicamente abstenerse de participar cuando surge un conflicto de intereses, sino que deben cortar todo vínculo con las empresas reguladas.⁴

¹ Con información de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Trends in telecommunication reform 2006. Regulating in the broadband world*, 2006, p. 13.

² “México. Lista de compromisos específicos”, Organización Mundial del Comercio. GATS/SC/56/Suppl. 2, 11 de abril de 1997.

³ OCDE, *Reviews of regulatory reform Mexico, progress in implementing regulatory reform*, París, 2004, p. 17.

⁴ Damien Geradin y Michel Kerf, *Controlling market power in telecommunications*, Oxford University Press, Nueva York, 2003, p. 17.

La autonomía del órgano regulador en relación con las autoridades políticas también es vital. Roldán Xopa refiere al respecto que:

[...] es posible apreciar, la idea persistente de que, para el mejor funcionamiento de las instituciones públicas, debe garantizarse un ámbito de actuación de los órganos que permita llevar a cabo sus tareas en condiciones de ausencia o menor injerencia de la “política”, y, por el contrario, un espacio de libertad que permita que la “técnica” sea el ámbito de decisión administrativa. La autonomía es vista como una condición –más que un fin– que da credibilidad y objetividad al funcionamiento de los órganos reguladores.⁵

Cuando un Estado continúa siendo propietario parcial o totalmente de una empresa de telecomunicaciones, la autonomía del órgano regulador se pone a prueba con cada decisión que se toma. En efecto, muchas decisiones del regulador puede ser que limiten a las empresas públicas en el ejercicio del poder de mercado que tienen o bien, que a fin de beneficiar a los usuarios, éstas tengan que realizar cuantiosas inversiones que reducen su rentabilidad en el corto plazo. Asimismo, se presentan situaciones en que dos o más autoridades tienen objetivos distintos y que pueden tratar de vulnerar la autonomía del regulador. Por ejemplo, con el cobro de contribuciones por el uso de bienes de dominio público como son las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico. En estos casos la autoridad hacendaria buscará recaudar el máximo posible, en tanto que el órgano regulador pretenderá que se privilegie el uso eficiente de dichos bienes.

Existen diversos grados de autonomía en cada país. Mientras que en Chile a la fecha no existe órgano regulador y es la Subsecretaría de Telecomunicaciones dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones la encargada de realizar las funciones de regulador,⁶ en Estados Unidos, desde 1934 la responsable de dichas funciones es la Federal Communications Commission, una institución independiente del poder Ejecutivo que responde directamente

⁵ José Roldán Xopa, *Estado y economía en México. Estrategias y función del derecho*, p. 346 [www.bibliojuridica.org/libros/5/2398/14.pdf], consultado el 2 de marzo de 2007.

⁶ Subsecretaría de Telecomunicaciones, Chile [www.subtel.cl], consultado el 14 de marzo de 2007.

al Congreso Federal.⁷ En México, es la Cofetel el regulador en forma de órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), que al momento de su creación y hasta antes de las Reformas de 2006, tenía competencia en telecomunicaciones tradicionales, y posterior a dichas reformas, tiene ahora también atribuciones en materia de radio y televisión abierta.

El caso de Alemania es interesante porque muestra la evolución de la organización administrativa y regulatoria hacia una mayor autonomía, al mismo tiempo que evolucionó para ahora ser competente en otros sectores económicos. Antes de la creación del órgano regulador, el ministerio para el servicio postal y las telecomunicaciones, Bundesminister für Post und Telekommunikation, estaba a cargo del operador de telecomunicaciones Deutsche Telekom y de la regulación de telecomunicaciones. En 1998 se creó el órgano regulador denominado Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, encargado de las telecomunicaciones y el servicio postal, respondiendo aún ante un ministerio de gobierno. En 2005 se creó el Bundesnetzagentur como una autoridad federal superior independiente y con competencia en diversos sectores, a saber, telecomunicaciones, correo, electricidad, gas y ferrocarriles.⁸

En cualquier caso la independencia y autonomía del órgano regulador le dan credibilidad y proporcionan confianza a los agentes del mercado. “Ninguna cantidad de ingeniería regulatoria, sin embargo, podrá eliminar completamente la necesidad de reguladores competentes y relativamente autónomos capaces de resolver, de manera imparcial, los problemas regulatorios complejos que surgirán”.⁹

La actividad regulatoria

Si bien las telecomunicaciones pertenecen a un sector abierto a la competencia, los agentes del mercado realizan prácticas anticompetitivas o hacen uso indebido

⁷ *Federal Communications Commission* [www.fcc.gov], consultado el 14 de marzo de 2007.

⁸ Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen [www.bundesnetzagentur.de], consultado el 14 de marzo de 2007.

⁹ Damien Geradin y Michel Kerf, *Controlling market power in telecommunications, op. cit.*, p. 22.

de su poder de mercado. Más aún, considerando que para prestar servicios de telecomunicaciones muchas veces se tienen que usar recursos de las redes de otros operadores, interconectarse y que la calidad del servicio final puede afectarse por una deficiente calidad de transmisión de la red de un competidor, la actividad regulatoria tiene un lugar preponderante. Ésta pretende eliminar prácticas contrarias a la competencia, proveer acceso a recursos esenciales eliminando barreras artificiales de entrada, así como inducir conductas pro competencia que por sí solos los agentes de mercado no realizarían.

La actividad regulatoria se efectúa mediante diversos actos jurídicos que van desde disposiciones administrativas de carácter general —como reglamentos, reglas o planes fundamentales—, las concesiones o permisos en particular, hasta las resoluciones del órgano sobre desacuerdos de interconexión. La regulación, como término genérico, tiene muchas implicaciones como lo refiere la OCDE respecto a los sectores energético, de agua, financiero y de telecomunicaciones:

Las autoridades regulatorias están en sectores económicos clave que son esenciales para que México realice de manera total su potencial para un fuerte crecimiento económico de largo plazo y para mejorar las condiciones de vida de su población. Esto requiere atraer nueva inversión, incrementar la atención a las necesidades de los consumidores y modernizar la eficiencia económica a fin de promover el acceso a los servicios. Por lo que es fundamental establecer un marco regulatorio que proporcione estabilidad, así como que genere los incentivos adecuados a la actividad económica y fomente la credibilidad y transparencia en consultas con el sector privado.¹⁰

Los principios de la actividad regulatoria más importantes son: 1) la objetividad para que cada acto regulatorio cumpla con los objetivos preestablecidos; 2) la imparcialidad que busca beneficiar el interés público y la máxima satisfacción de necesidades sociales; 3) la no discriminación entre los agentes del mercado, para lo cual es importante que exista uniformidad y predicción en el actuar del órgano regulador en circunstancias iguales o similares; 4) la neutralidad tecnológica que se refiere a no obligar ni favorecer o beneficiar la utilización de una tecnología en

¹⁰ OCDE, *Reviews of regulatory reform Mexico...*, *op. cit.*

específico; 5) la razonabilidad, adecuación al fin y proporcionalidad que buscan que la emisión de una regulación tenga justificación, así como que las acciones sean las adecuadas y proporcionales para la consecución del fin respectivo; y 6) la transparencia y publicidad para evitar que la actividad regulatoria se vea afectada por presiones políticas o de los agentes del mercado.

Los riesgos regulatorios son de naturaleza variada. Si no se realiza un análisis objetivo y completo de la situación que guarda el mercado, se puede caer en una regulación dañina. Estos casos muchas veces no son tan evidentes y pueden estar buscando medidas populares de corto plazo u objetivos de ayudar a empresas estratégicas o tener connotaciones políticas. La fragmentación de procesos dentro del órgano regulador o en relación con el ministerio puede originar dilación e incluso parálisis regulatoria.

El riesgo más grave es la captura del regulador que se da cuando éste tiene vínculos significativos, se identifica o sirve a los intereses de los agentes del mercado. La captura del regulador puede ser en extremo sutil, sobre todo cuando existe una identidad de puntos de vista con los regulados. Un regulador debe comprender la visión de los regulados, pero su función incluye considerar las necesidades de los consumidores y los objetivos de política pública de largo plazo que hayan sido preestablecidos. La captura del regulador se presenta más en los órganos reguladores de un solo sector económico –por ejemplo, el sector de las telecomunicaciones– y se agudiza cuando el personal del regulador tiene expectativas de eventualmente incorporarse directa o indirectamente en alguno de los agentes de la industria. La OCDE afirma:

Las atribuciones legales por sí solas no son siempre suficientes para garantizar el uso eficiente de esas facultades si la agencia está sujeta a influencia externa del gobierno o de la industria regulada. Necesita estar respaldada por garantías institucionales adicionales en cuanto a recursos financieros asegurados o disposiciones contra conflictos de intereses del personal de nivel superior.¹¹

¹¹ *Ibid.*, p. 135.

Comisión Federal de Telecomunicaciones

En México, durante las discusiones y proyectos para la expedición de la LFT, el órgano regulador siempre estuvo presente con diversas facultades. Así, la exposición de motivos de la LFT estableció que:

En virtud de que las inversiones en el sector de telecomunicaciones son de largo plazo y de que la dinámica del sector requiere de una autoridad reguladora ágil y eficiente, la iniciativa contempla la futura creación de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, a fin de que se complementen los instrumentos para llevar a cabo las políticas y programas tendientes a regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.¹²

Sin embargo, en la recta final de la aprobación de la LFT, se suprime la creación del órgano regulador y sus facultades, remitiéndolo a un artículo transitorio en el cual se ordena al Ejecutivo federal crear un órgano desconcentrado de la SCT y sin establecerle facultades específicas. La Cofetel fue creada mediante decreto 10 meses después de que la LFT fue publicada –el “Decreto de creación”. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver un amparo en revisión, reconoció la existencia de la Cofetel y las facultades previstas en su Decreto de creación como las necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.¹³

Dentro de las facultades más relevantes conferidas a la Cofetel en el momento de su creación están la siguientes: administrar el espectro radioeléctrico, opinar a la SCT sobre el otorgamiento de concesiones y permisos, emitir disposiciones administrativas de carácter general, resolver los desacuerdos de interconexión que existan entre los operadores, realizar las licitaciones para el otorgamiento de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y de órbitas satelitales asignadas al país, establecer obligaciones específicas a los concesionarios declarados con poder

¹² “Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones”, 1995.

¹³ Véase ejecutoria del amparo en revisión 106/2002 (Teléfonos de México, S.A. de C.V.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de agosto de 2002.

sustancial en el mercado conforme a la Ley Federal de Competencia Económica, así como proponer a la SCT sanciones por infracciones al marco jurídico.¹⁴

Mucho se había discutido sobre si las facultades otorgadas a la Cofetel mediante el Decreto de creación eran suficientes para darle autonomía y para una eficaz y eficiente gestión. Sin embargo, esos análisis no fueron considerados en las Reformas de 2006 que elevaron a rango de ley muchas de las insuficientes facultades, además de eliminar otras necesarias para el control de los dominantes, como la aprobación de sus tarifas.¹⁵ Para efectos de este ensayo, únicamente nos referiremos a dos facultades en materia de telecomunicaciones incluidas en las Reformas de 2006, a saber: 1) las sanciones, y 2) las obligaciones específicas.

La debilidad más grande que la Cofetel ha tenido desde su creación y que desde 2006 se plasmó en la LFT es que no puede sancionar, sino únicamente opinar si procede una sanción. Considero que si se infringió el marco jurídico, procede sancionar y no ha lugar al ejercicio de discrecionalidad alguna, por lo que no existe razón alguna para que la Cofetel opine y la SCT decida si se sanciona o no al infractor. Haciendo una analogía con un partido de fútbol, tendríamos un árbitro (Cofetel) que nunca puede directamente sacar tarjeta amarilla o roja (sanción) a los jugadores (concesionarios), sino que debería informar dicha sanción a otra autoridad (SCT) mientras el partido sigue jugándose, para que ésta decidiera si procede o no la sanción o expulsión. Quizá para cuando la autoridad decida que procede la tarjeta roja, ya terminó el partido y se benefició al jugador que incumplió las reglas del juego.

En cuanto a las obligaciones específicas, la finalidad de éstas es establecer medidas para que el agente económico con poder sustancial en determinado mercado no abuse de su poder en éste y de esa manera puedan todos los concesionarios participar en igualdad de circunstancias. Por una parte, las Reformas de 2006 únicamente refieren a los concesionarios de telecomunicaciones y no así para aquellos de radiodifusión a pesar de la alta concentración existente también en ese mercado. Por otra, las Reformas de 2006 restringen la facultad que tenía la

¹⁴ “Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 1996.

¹⁵ Véase sección VI, apartado A en Clara Luz Álvarez, Beatriz Adriana Camarena y Salma Leticia Jalife, “*Amicus curiae*”, México, 2006.

Cofetel para imponer obligaciones específicas, indicando que al imponerlas deberá incorporar “criterios sociales” y “estándares internacionales”.

Resulta incongruente establecer en un mercado en competencia que las obligaciones específicas consideren “criterios sociales” y “estándares internacionales”. Por lo que hace a “criterios sociales” cabe recordar que la LFT los contempla en la sección de cobertura social, separada del resto de los servicios de telecomunicaciones en competencia. Ahora bien, en lo relativo a “estándares internacionales” es inadecuado que las obligaciones específicas se basen en éstos si el objetivo de las obligaciones específicas es que el mercado nacional, con sus características particulares, sea el que tenga un desarrollo de competencia equilibrado y sano.¹⁶ La consecuencia:

[...] será que la Cofetel jamás podrá justificar en un mercado en competencia, el por qué se están adoptando “criterios sociales”, ni tampoco podrá fundar y motivar el por qué la necesidad de ciertas obligaciones específicas para el mercado mexicano se están basando en estándares internacionales. Esto dará como resultado que nunca se puedan establecer obligaciones específicas y se continúe concentrando el mercado en un par de grupos corporativos que están sometiendo y han sometido al Legislativo y al Ejecutivo.¹⁷

Las Reformas de 2006 incluyeron el otorgamiento de facultades a la Cofetel en la LFRTV. Este otorgamiento es bastante confuso porque por una parte indica, en el artículo 9, las facultades expresas de la Cofetel y en el penúltimo párrafo señala que para efectos de la LFRTV también se le podrá denominar a la Cofetel como la “Secretaría”. Esto genera bastante incertidumbre respecto a si es la Cofetel o si es alguna otra unidad de la SCT la facultada para ciertas acciones como por ejemplo el otorgamiento de permisos a estaciones culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas u oficiales. Esta falta de certeza puede generar dilación dentro del gobierno federal y además abrir la puerta a impugnaciones por los radiodifusores establecidos que busquen impedir la entrada de nuevos competidores.

¹⁶ *Cfr.* Clara Luz Álvarez, Beatriz Adriana Camarena y Salma Leticia Jalife, “*Amicus curiae*”, México, 2006, pp. 54-55.

¹⁷ *Idem.*

A pesar de que los promotores y defensores de las Reformas de 2006 pretendieron argumentar que éstas eliminaban la discrecionalidad de la autoridad en cuanto al otorgamiento de concesiones y permisos, nada más lejano a eso. Las Reformas de 2006 dieron una nueva forma a las facultades discrecionales. En relación con el otorgamiento de concesiones, la LFRTV señala que se realizará licitación, lo cual aparentemente limita la discrecionalidad. Empero, en el artículo 17-G de esa ley y con la finalidad de definir sobre el otorgamiento de la concesión, se faculta a la Cofotel para “valorar” la congruencia entre el programa de licitaciones publicado por la SCT y los fines expresados por el interesado, además del resultado de la licitación a través de subasta pública. El texto mismo del artículo 17-G citado es el paradigma de la discrecionalidad de la autoridad, pero los interesados ahora además de lidiar con dicha discrecionalidad tienen que pasar por un procedimiento de licitación que es en esencia una barrera de entrada al sector de la radiodifusión en México.

Por lo que hace al otorgamiento de permisos para estaciones oficiales, culturales, de experimentación y escuelas radiofónicas, la incertidumbre jurídica fue plasmada con las Reformas de 2006 en el artículo 20 de la LFRTV. Así, por ejemplo, si una comunidad o una institución académica están interesadas en obtener un permiso para una estación cultural saben de antemano que: 1) tienen que cumplir con requisitos identificados por la fracción I del artículo 20; 2) la SCT –¿o Cofotel?– pueden sostener entrevistas con ellas para que aporten información adicional, sin saber qué tipo de información deben aportar; 3) la SCT –¿o Cofotel?– pueden pedir información a “otras autoridades o instancias”, sin que los interesados puedan saber qué información –¿certificado de estudios de preparatoria?–, ni cuáles autoridades –¿podrían pedir información a la Comisión Nacional del Agua para saber si han incumplido con alguna disposición hidráulica?–; y 4) aun cumplidos los requisitos, la SCT –¿o Cofotel?– resolverá “a su juicio” sobre el otorgamiento del permiso. La incertidumbre jurídica aunada a la discrecionalidad absoluta para el otorgamiento de permisos fue manifiesta y reiterada en las Reformas de 2006.

Finalmente, de los requisitos para ser comisionado en el artículo 9-C de la LFT las Reformas de 2006 se encargaron, por una parte, de dar el aval legislativo a la discriminación entre mexicanos y, por otra, de hacer caso omiso a la necesidad de que los comisionados estuvieran libres de conflictos de intereses para ocupar el cargo. Así, el artículo 9-C en su fracción I establece una discriminación absoluta

entre mexicanos por nacimiento y aquellos por naturalización. Me parece que esto es anacrónico y carece de justificación lógica. ¿Por qué un mexicano por naturalización está impedido para ser comisionado? En cambio lo que omitieron las Reformas de 2006 y que hubiera estado plenamente sustentado en la práctica internacional e incluso de acuerdo con el sentido común, es que para ser comisionado(a) no se haya laborado dentro de algún agente regulado, ni haya sido su asesor externo, para evitar conflictos de intereses y la captura del regulador.

Consideraciones finales

Los órganos reguladores de telecomunicaciones son un producto de la liberalización del mercado. Aun cuando existen diversos tipos de órganos reguladores, son requisitos indispensables su independencia de los agentes regulados y su autonomía frente a otras autoridades.

La actividad regulatoria que se manifiesta con disposiciones administrativas generales y particulares debe siempre seguir los principios de objetividad, imparcialidad, no discriminación, neutralidad tecnológica, razonabilidad, adecuación al fin, proporcionalidad, transparencia y publicidad. Los riesgos regulatorios se presentan de diversas maneras que van desde aquellos dañinos al mercado hasta la parálisis regulatoria. Lo más grave es cuando se da la captura del regulador por los agentes del mercado o por otras autoridades, toda vez que impiden que la actuación del regulador se realice conforme a los principios señalados anteriormente en perjuicio de la competencia en el mercado y del usuario final.

Si bien la Cofetel desde su origen requería que se le fortaleciera en facultades, las Reformas de 2006 simplemente elevaron las facultades insuficientes a rango de ley, al mismo tiempo que eliminaron o cambiaron otras facultades necesarias para el control de los agentes dominantes del mercado. Las facultades en la LFRTV tras las Reformas de 2006 son confusas en cuanto a cuándo se refieren a la Cofetel y cuándo a otra unidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La discrecionalidad para el otorgamiento de concesiones y permisos de radiodifusión –radio y televisión abierta– se confirmó mediante las Reformas de 2006, agregando elementos de extrema incertidumbre jurídica para los interesados en convertirse en permisionarios.

Finalmente, en cuanto a los requisitos para ser comisionado(a), las Reformas de 2006 establecen una flagrante discriminación entre mexicanos por nacimiento y aquellos por naturalización, mientras que olvidaron incluir que para ser comisionado(a) se requiere estar libre de conflictos de interés. Las Reformas de 2006 y su proceso de expedición, consolidaron debilidades en cuanto a facultades del órgano regulador y estuvieron lejos de dotar a la Cofetel de independencia, autonomía y credibilidad.

Bibliografía

- Álvarez, Clara Luz; Camarena, Beatriz Adriana y Jalife, Salma Leticia; *Amicus curiae*, presentado a consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 22 de agosto de 2006, en referencia a la “Acción de inconstitucionalidad promovida por una tercera parte de la Cámara de Senadores en contra de la aprobación por parte del Congreso de la Unión del Decreto que modifica, adiciona y deroga la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006, México.
- Buckley, John (2003), *Telecommunications regulation, The Institution of Electrical Engineers*, Londres, 2003.
- Comisión Federal de Telecomunicaciones, “Opinión de la Cofetel respecto a la Minuta de Decreto que reforma y adiciona a las LFTEL y LFRTV”, aprobada por el Pleno en su III sesión extraordinaria del 15 de marzo de 2006 mediante acuerdo P/EXT/150306/9.
- “Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones”, México.
- Geradin, Damien y Michel Kerf (2003), *Controlling market power in telecommunications*, Oxford University Press, Nueva York.
- Hall, Clare; Colin, Scott y Hood, Christopher (2000), *Telecommunications regulation, culture, chaos and interdependence inside the regulatory process*, Routledge, Nueva York.
- Intven, Hank (ed.) (2000) *Manual de reglamentación de las telecomunicaciones*, InfoDev (Banco Mundial), y McCarthy Tétrault, Washington, D.C.
- Ley Federal de Radio y Televisión (México).
- Ley Federal de Telecomunicaciones (México).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Reviews of regulatory reform Mexico, progress in implementing regulatory reform*, París, 2004.

Roldán Xopa, José, *Estado y economía en México. Estrategias y función del derecho* [<http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2398/14.pdf>], fecha de consulta: 2 de marzo de 2007.

Sparrow, Malcolm K. (2000), *The Regulatory Craft*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Trends in Telecommunication Reform 2004/05 Licensing in an era of convergence*, Ginebra, 2004.

Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Trends in Telecommunication Reform 2006 Regulating in the Broadband World*, Ginebra, 2006.

Implicaciones políticas y sociales de las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, para la operación de los medios en América del Norte

María de la Luz Casas Pérez

Introducción

México opera hoy en condiciones de una transformación esencial en sus estructuras. Muchos han sido los cambios que hemos experimentado como país en los últimos años y particularmente desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre ellos, el tránsito de una economía cerrada a una economía abierta y el cese del proceso de gobierno continuo de partido único. No obstante, las transformaciones sufridas en nuestra historia reciente, son consecuencia no sólo de la evolución de procesos sociopolíticos gestados en el pasado, o de la acción instrumentada de factores internos, sino también de directrices específicas de cambio provenientes del entorno internacional.

De manera que, aunada a la abrupta transformación de las estructuras económicas y políticas mexicanas, se ha llevado a cabo también una reestructuración de los distintos actores políticos y sociales que anteriormente dirigían los destinos de este país. La sustitución paulatina de las anteriores estructuras de poder del viejo régimen, ha venido a ser suplantada por una serie de poderes fácticos que se dejan sentir en todos los órdenes de la vida económica y social, y muy particularmente en un renglón que hoy día resulta determinante para la actividad económica: el sector de las comunicaciones y las telecomunicaciones.

Las telecomunicaciones resultan centrales para la nueva competencia entre las economías y la reorganización del poder político. Su crecimiento ha sido sustancial en México en los últimos años, especialmente desde la entrada de nuestro país al

TLCAN;¹ de manera que su importancia no es mínima, ni para el país ni para el análisis que aquí nos ocupa, en función de que el desarrollo futuro de los medios audiovisuales estará centrado precisamente en su vinculación con este sector. Por ello, es necesario entender que el decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, responde no sólo a un propósito de actualizar la normatividad existente de los medios electrónicos de comunicación tanto de señal abierta como de señal restringida a propósito de la convergencia tecnológica,² sino también de atender a las nuevas condiciones de competencia tecnológica que enfrentará México dentro de América del Norte.

La premisa fundamental de la cual parte este análisis, por tanto, es que las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, responden a la evolución del sector que fue propiciada en primer término por los compromisos del TLCAN, a los que ahora se les da continuidad dentro de los acuerdos de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).³

¹ Se debe recordar que México entró a formar parte del TLCAN el 1 de enero de 1994, esto propició, entre otras cosas, la apertura del sector de las telecomunicaciones, además de un enorme crecimiento del sector previamente desnacionalizado. Así, por ejemplo, nada más durante el primer trimestre de 2005, el sector de las telecomunicaciones registró un incremento de 20.6% respecto al primer trimestre de 2004, es decir, una tasa de crecimiento casi 9 veces mayor a toda la economía mexicana en su conjunto. Véase Cofetel, “Índice de producción del sector telecomunicaciones, ITEL”, primer trimestre de 2005, p. 1 [<http://cofetel.gob.mx/tmp/1trim2005.pdf>]. Nuevamente en 2006 el crecimiento del sector telecomunicaciones en su conjunto alcanzó una tasa de crecimiento de 12% que, como ya es costumbre, supera el de la economía en su conjunto —en esta ocasión dos y media veces—, consolidándose como el sector líder de la economía nacional. “Balance 2006: telecomunicaciones móviles”, *The Competitive Intelligence Unit* [www.the-ciu.net].

² Dicho decreto, publicado el 11 de abril de 2006, modificó de manera sustancial el marco regulatorio de la radio y la televisión proporcionándole beneficios que permiten acceder a la televisión de alta definición y otros servicios digitales. Son tales las ventajas de este nuevo marco reglamentario para los concesionarios de la radio y la televisión comercial en México, que ha sido llamado “Ley Televisa”.

³ Conocido ahora como TLCAN ampliado.

No es el propósito de este estudio, sin embargo, ahondar sobre las especificaciones a las reformas, sino establecer en qué condiciones quedará nuestro país con relación a la situación que guardan las comunicaciones en la región, y ahondar en los propósitos que pudo haber tenido dicha aprobación.

La ASPAN como extensión del TLCAN

El 23 de marzo de 2005, los presidentes, Vicente Fox (México), George W. Bush (Estados Unidos), y Paul Martin (Canadá), suscriben la declaración conjunta de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), en la ciudad de Waco, Texas.⁴

En febrero de 2007, los mandatarios de los tres países,⁵ ratifican su compromiso de honrar los acuerdos de la ASPAN comisionando a sus respectivos representantes ministeriales –Condoleezza Rice por Estados Unidos, Peter MacKay por Canadá, y Patricia Espinosa por el gobierno de México– a que continúen con la puesta en marcha de los acuerdos. En ocasión de este evento, nuestra secretaria de Relaciones Exteriores declara que este acuerdo corresponde a los “más altos intereses de México”.⁶

Ahora bien, ¿por qué resulta importante señalar este nuevo acuerdo? En primer término porque nuestra relación con Estados Unidos y Canadá se enmarca dentro de condiciones totalmente nuevas y que corresponden a una nueva dinámica de la geopolítica internacional conocida actualmente como *posguerra fría*. Esto, en el marco de transformación del mundo bipolar y de la amenaza del terrorismo, implica

⁴ Texto oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el cual se da cuenta de la reunión llevada a cabo por el presidente de México con sus homólogos de Estados Unidos y Canadá [www.sre.gob.mx/eventos/aspan].

⁵ Resulta importante mencionar que en esta ocasión el mandatario signante por Canadá fue Stephen Harper, y por México fue Felipe Calderón, ya que sus países atravesaron por un reciente proceso electoral, al tiempo que el mandatario estadounidense George Bush ratificó su firma previa del año 2005.

⁶ Según nota de prensa a partir de comunicado de la agencia oficial Notimex, aparecido en distintos periódicos nacionales. Véase *La Jornada*, 23 de febrero de 2007 [www.jornada.unam.mx/2007/02/24/index.php?section=politica&article=006n1pol].

para los intereses norteamericanos y para la pléyade de países que conforman la comunidad de naciones, que el mundo debe tener ahora un solo objetivo dictado por Estados Unidos que es *la seguridad internacional*.⁷

Desde esta lógica, Estados Unidos publica el documento *Estrategia de Defensa Nacional de los Estados Unidos de América* en el cual establece claramente que “Estados Unidos es una nación en guerra”, y que ante cualquier interés estadounidense en cualquier parte del mundo, se antepone claramente la defensa del territorio y por supuesto la necesidad de asegurar sus fronteras internacionales. El documento además señala como prioridad la derrota de cualquier amenaza directa a la seguridad, y establece que Estados Unidos deberá “derrotar los retos más peligrosos temprano y a una distancia segura, antes de que maduren”.⁸

Por eso, a raíz de los atentados del 11 de septiembre del 2001, Estados Unidos buscó un acercamiento con sus vecinos y socios comerciales a fin de firmar acuerdos de cooperación en contra del terrorismo. Dentro de esos acuerdos se encuentra precisamente la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte.

Los antecedentes de ASPAN están en la Declaración de la Frontera Inteligente firmada por Estados Unidos y Canadá en diciembre de 2001 —que contempla 30 acciones tendientes a asegurar la infraestructura fronteriza, facilitar el movimiento de personas y bienes y compartir información— y un acuerdo semejante firmado con México en marzo de 2002, en el cual se establecen medidas específicas para facilitar cruces fronterizos de personas, desarrollar y promover sistemas de identificación e información.⁹

⁷ Desafortunadamente, como indican Rosas y Astié, para los países más poderosos las nuevas amenazas a la seguridad internacional son de manufactura tercermundista, ya que generan problemas de narcotráfico, migración de indocumentados, terrorismo, piratería, deterioro ambiental y otras amenazas a las que se debe combatir en una guerra sin cuartel. Véase María Cristina Rosas y Walter Astié Burgos, *El mundo que nos tocó vivir. El siglo XXI, la globalización y el nuevo orden mundial*, Porrúa, México, 2005, pp. 95-117.

⁸ Departamento de Defensa de los Estados Unidos, *The National Defense Strategy of the United States of America*, marzo 2005, p. 9; citado por Miguel Pickard, *El TLCAN plus también llamado ASPAN: el futuro que las élites prevén para México, Estados Unidos y Canadá* [www.bilaterals.org].

⁹ Informe del grupo independiente de trabajo sobre el futuro de América del Norte (inédito), en Miguel Pickard, *El TLCAN plus también llamado ASPAN: el futuro que las élites prevén para México, Estados Unidos y Canadá* [www.bilaterals.org].

Entre otras cosas, la ASPAN indica la necesidad de implantar acciones muy concretas para el establecimiento de un perímetro de seguridad que deberá ser concluido a más tardar el año 2010, el desarrollo de un pase fronterizo para América del Norte que incluya indicadores biométricos como complemento de los documentos de identidad o pasaporte, el desarrollo de un plan de acción fronteriza para el visado, inspección, selección y rastreo de personas, inspección de contenedores de mercancía, y expansión de la infraestructura fronteriza para el intercambio de datos. Pero lo fundamental para el tema que aquí nos ocupa, es que en el documento se aclara además que para alcanzar estos fines, será necesario incorporar la tecnología más reciente posible.¹⁰

Este aspecto tiene que quedar muy claro si queremos entender nuestra relación con el vecino del norte y, sobre todo, las presiones hacia nuestro país para la seguridad en nuestra frontera común; esto además explica el porqué de la insistencia en la interconexión de nuestros países a partir de redes y servicios de telecomunicaciones.

Lo anterior nos lleva a suponer que si bien en primer término el interés de México puede ser impulsar un acuerdo migratorio, también le es importante garantizar el comercio que es esencial para la economía, y que para lograr uno o ambos, tiene que conceder en el interés primordial de los Estados Unidos, la protección de su frontera.¹¹ De tal manera que desde luego imperará el aspecto de la seguridad necesaria para garantizar la identificación de mercancías y de personas como base de cualquier negociación. La seguridad por tanto, ya sea en el tema de la migración, del narcotráfico o el terrorismo, se convertirá en el detonante que catalizará o no la interacción en la zona.¹² En consecuencia,

¹⁰ El énfasis es mío.

¹¹ Así lo dejaron ver claramente las declaraciones de los presidentes Calderón y Bush en el marco de la última reunión llevada a cabo en Mérida en marzo de 2007. Véase “Bush y Calderón analizan migración y seguridad en México” [www.2001.com.ve/noticias_2001online.asp?registro=77953].

¹² La seguridad es un asunto crucial para el bloque, ya que debido a problemas de esta índole la región está perdiendo competitividad frente a China. Y es que los inversionistas no se atreven a invertir en México debido a los problemas de seguridad en la frontera. Por esta y por muchas otras razones en las cuales, no solamente se encuentra el combate al terrorismo y al narcotráfico, es que la vinculación entre los tres países del TLCAN continuará. Véase Felipe Gazcón, “México pierde competitividad en EU pese al TLCAN”; Serra Puche, “Pretextos en materia de seguridad frenan las exportaciones”, *El Financiero*, viernes 4 de noviembre de 2005, p. 10.

es muy probable que nuestro país acepte cualquier acción de infraestructura informática tendiente a garantizar la interconexión informática y de redes, lo cual requiere necesariamente de complementariedad en los marcos regulatorios. Por ello, uno de los requisitos acordados a nivel ministerial para la puesta en marcha de los acuerdos de la ASPAN, fue precisamente la redacción de un Marco de Cooperación Regulatoria Trilateral (MCRT).

Los objetivos de este marco regulatorio fueron: 1) fortalecer la cooperación en materia regulatoria entre los socios del TLCAN, 2) agilizar los procesos de generación de regulaciones que requiere la región, y 3) lograr, en la medida de lo posible, la compatibilidad de las regulaciones de los socios para reducir costos.¹³ De tal manera que resulta inminente que la estructura de operación del sector de las telecomunicaciones y su reglamentación, sea proclive a la interconexión, a la transmisión de información sensible y a la articulación de nuevos servicios en concordancia con los tres pilares fundamentales de la ASPAN, a saber: prosperidad, seguridad y calidad de vida (sic).¹⁴

El monto de intercambio de información necesario para las transacciones comerciales y financieras, amén de la convergencia tecnológica entre los medios tradicionales y los nuevos medios y su transmisión a partir de redes de telefonía y telecomunicaciones, resultan por tanto sustanciales para este proceso; no en balde el crecimiento económico global de México en los últimos años ha ido paralelo con el crecimiento en el sector de las telecomunicaciones.¹⁵

Ahora bien, desde los inicios de los trabajos con miras al acuerdo de la ASPAN y a fin de revitalizar la relación trilateral, se hablaba de llevar a cabo mesas de

¹³ Isabel Becerril, "Buscan México, Estados Unidos y Canadá fortalecer la cooperación en materia regulatoria. El marco trilateral deberá estar listo en agosto", *El Financiero*, 9 de marzo de 2007, p. 12.

¹⁴ Alberto Bello, "Un bloque (un poco) más compacto. La necesidad de seguridad de EU y Canadá ofrece una oportunidad para retomar el tren de la competitividad", *Expansión*, 17 de agosto de 2005, p. 62.

¹⁵ Sólo durante el primer trimestre de 2005, el sector de las telecomunicaciones registró un incremento de 20.6% respecto del primer trimestre de 2004, es decir, una tasa de crecimiento de casi 9 veces la economía mexicana en su conjunto. Véase Cofetel, "Índice de producción del sector telecomunicaciones, ITEL", primer trimestre de 2005, p. 1 [<http://cofetel.gob.mx/tmp/1trim2005.pdf>].

trabajo involucrando a todas las industrias, citando de manera prioritaria a los sectores del comercio electrónico, la supervisión financiera, el tráfico aéreo y las telecomunicaciones.¹⁶ El objetivo fundamental sería hacer compatibles las normas y estándares técnicos de estas industrias.¹⁷ Estas reuniones, además de los trabajos a nivel ministerial, han sido ampliamente criticadas entre académicos y especialistas, ya que se acusa a los tres gobiernos de firmar acuerdos sin tener que pasar por el requisito de la aprobación de sus congresos. Así por ejemplo, cuando se pregunta de qué se habló o qué se negoció, la respuesta siempre es “que no habrá respuesta pública, porque son reuniones privadas aunque hayan habido ministros presentes”.¹⁸

Es muy posible, sin embargo, que los gobiernos de los tres países hayan interpretado la necesidad de irse “por la libre” en la definición de acuerdos paralelos, debido a la presión de tiempo y a la necesidad de asegurar aspectos como la seguridad, el libre comercio, la competitividad de la región y otros, sobre todo porque los procesos electorales de los tres países y los cambios en la conformación de los congresos debido a las elecciones intermedias, detendrían incluso hasta el más rápido de los *fast track* para renegociar una ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.¹⁹

Ahora bien, para entender un poco más hasta dónde se extenderán las implicaciones del TLCAN ampliado o ASPAN, baste saber que dentro del grupo de empresarios que se reunió para preparar el terreno previo a la firma del nuevo acuerdo, conocido como Grupo de Trabajo sobre el Futuro de Norteamérica, participaron escogidos hombres de negocios y ex funcionarios de los tres países. Entre ellos estuvieron, del lado canadiense, el ex ministro John Manley y el organizador empresarial Tomas D’Aquino. Según trascendió en los medios financieros, en reunión reciente fue también creado el Consejo de Competitividad

¹⁶ En este punto queremos hacer hincapié en la importancia que se le ha asignado al papel de las telecomunicaciones a fin de hacer los intercambios fronterizos mucho más expeditos y seguros.

¹⁷ Se calcula que todo el proceso de estandarización termine en el 2007.

¹⁸ Por esto es que informalmente al ASPAN se le conoce también como la “Invisible alianza del Norte”. Véase Rocco Marotta, *Milenio* [www.milenio.com/guadalajara/milenio/nota.asp?id=480478].

¹⁹ Ahora también conocido como TLCAN *plus*.

de América del Norte (CCAN), formado por diez hombres de negocios de cada país, entre los que se encontraban ejecutivos de Wal-Mart, Lockheed Martin, Suncor, Merck, General Motors, Home Depot y Linamar, entre otros,²⁰ formalizando lo que ya se había manifestado a través de voces que insistían en ampliar los alcances del TLCAN a fin de mover al país hacia una integración más completa.²¹ No resulta extraño que, ante la inminencia de las circunstancias y la existencia de conversaciones previas, el gobierno del presidente Calderón haya decidido refrendar acuerdos previamente establecidos.²²

En este sentido, hay que comprender que la rápida aprobación de las modificaciones a la LFT y de la LFRTV²³ no es sino un correlato de la apertura que se inició desde nuestro ingreso al TLCAN, y que es necesaria para la puesta en marcha de la ASPAN. Por ello, los empresarios de la radio y la televisión hoy no tienen empacho alguno en expresar abiertamente su beneplácito a las

²⁰ Las condiciones de seguridad de los tres países están unidas con el aseguramiento del tránsito de personas y de mercancías a fin de promover el comercio. De hecho, a partir de 2007, por fin será posible que los transportistas mexicanos atraviesen la frontera, situación que Estados Unidos no había aceptado, aun cuando originalmente estaba propuesta dentro de los acuerdos del TLCAN. El anuncio lo hicieron los secretarios de Comunicaciones y Transportes y de Economía, Luis Téllez y Eduardo Sojo, respectivamente. Véase *El siglo* [www.elsiglodedurango.com.mx/archivo/122257.abrira-eu-fronteras-al-transporte-de-carga-de.siglo].

²¹ Pedro Aspe, por ejemplo, además de destacar los aciertos del tratado, ahora propone ampliarlo a infraestructura, energía, migración, seguridad, capacitación y contabilidad, entre otros a fin de atraer la mayor inversión extranjera. Véase Ramón Cota Meza, “Equívocos del TLC”, *El Universal*, 9 de agosto de 2005 [www.eluniversal.com.mx/editoriales/30258.html].

²² Se sabe, por ejemplo, que en septiembre de 2006 se reunieron el actual embajador de México ante Estados Unidos, Arturo Sarukhán; el entonces secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora –hoy al frente de la Procuraduría General de la República–; el entonces representante en México del corporativo de la energía y las armas Carlyle y actual secretario de Comunicaciones y Transportes, Luis Téllez Kuenzler –quien como sabemos ha sido instrumental en la puesta en marcha de la integración de la radio y la televisión a las telecomunicaciones–, y Carlos Slim. De igual forma se invitó a las 15 empresas clave más grandes de México a la cumbre de líderes de Cancún, en donde se les informó acerca del proceso del ASPAN. Véase Carlos Fazio, “La Patria no se vende”, *La Jornada*, del 12 de febrero de 2007 [www.jornada.unam.mx/2007/02/12/index.php?section=politica&article=023a1pol].

²³ La primera propuesta, aprobada en diciembre en la Cámara de Diputados, fue ratificada en marzo por la Cámara de Senadores.

reformas, aduciendo las oportunidades que ahora les permiten los cambios al marco regulatorio de la radio y la televisión.²⁴ Así lo expresaron en la reunión anual de la North American Broadcasters Association (NABA),²⁵ que agrupa a radiodifusores de América del Norte, en donde exigieron un respeto completo a la ley de medios, así como evitar controles que impidan el progreso del sector en la región.²⁶ Y es que entre las acciones que permiten las modificaciones a la LFRTV y la LFT, se encuentran objetivos propuestos por la Cofetel tales como: interconexión y portabilidad numérica en telefonía, convergencia, radio digital y nuevas estaciones de radio y televisión.

La interconexión de América del Norte

Ahora bien, a la luz de todo lo anterior, se comprende que las modificaciones a la LFRTV y su integración a la LFT, tengan como propósito fundamental la integración de la infraestructura de redes para el comercio y la seguridad transfronteriza. El otorgamiento de nuevas concesiones y permisos a los usufructuarios de la infraestructura existente se explica entonces como precondition para la explotación de nuevos servicios de interés para los concesionarios de la telefonía, la radio y la televisión comerciales.

²⁴ El pleno de la Cofetel resolvió otorgar a Grupo Televisa la concesión para ofrecer servicios de telefonía a través de Cablevisión y, de esta forma, participar en la oferta de servicios Triple Play. De la misma manera, Telmex está esperando cumplir con la interconexión, interoperabilidad y portabilidad a cambio de ofrecer servicios de televisión al público. Véase *El Financiero*, 9 de marzo de 2007, pp. 14-16.

²⁵ La cena de bienvenida fue ofrecida por Televisa y en la de clausura el anfitrión fue TV Azteca. En ambos casos los empresarios aprovecharon para recabar opiniones en el sentido de apoyar la competencia y las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Con información de Noticieros Televisa [www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/609572.html].

²⁶ Declaraciones de Marco San Román, director general de TV Azteca en la cena de clausura de la Conferencia General Anual de la North American Broadcasters Association (NABA), en la que además exigió “respeto completo a la nueva ley”. Véase José de Jesús Guadarrama, “Respeto a la ley de medios, exigen empresarios. Pide San Román evitar controles que frenen el progreso del sector”, *El Financiero*, 9 de marzo de 2007, p. 21.

Por otra parte, la indefinición en las acciones, en este caso de la Cofetel como organismo regulador, sentará precedente en función de los acuerdos que logre con la industria, muchos de los cuales estarán obviamente delimitados por los vacíos legales que deje la regulación del sector. Es de suponer, por tanto, que los concesionarios de las telecomunicaciones, de la radio y la televisión aprovecharán hasta el último resquicio legal en ese sentido.

Como bien sabemos ahora, la convergencia ha llegado y está aquí para quedarse. Una de las justificaciones de la homologación de los cuerpos jurídicos que regulan a la radio, la televisión y a las telecomunicaciones es precisamente esa. El acuerdo de convergencia firmado entre los operadores de telecomunicaciones el 3 de octubre de 2006, ahora les permite proporcionar servicios de telefonía local y/o audio restringido a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas. Esto faculta la integración tecnológica de todos los componentes de imágenes, video, datos, voz, etcétera, que son susceptibles de ser transportados por las mismas redes.²⁷ De manera que la banda ancha y la capacidad de interconexión resultarán centrales también para las industrias del entretenimiento audiovisual. La posibilidad de la generación de servicios conjuntos a partir de convenios que permitan ofrecer programación exclusiva al usuario de un determinado servicio de telefonía perteneciente a un determinado *carrier*²⁸ base de telecomunicaciones, es ya un hecho. Las estrategias de mercado y la ampliación de la oferta por parte de los concesionarios están ya en marcha, y sus alcances nos quedan a la imaginación.

Los expertos establecen que los servicios de banda ancha tienen la ventaja de simular a los mercados de la radiodifusión, ya que se trata de servicios alternativos de información y entretenimiento que fácilmente pueden competir con la radio y la televisión abiertas. Por otro lado, la transmisión de programación audiovisual de entretenimiento a través de servicios de banda ancha puede ser la mejor estrategia para evadir regulaciones existentes que establecen como precondition el uso de una frecuencia en un espacio aéreo y territorio específico, pero también lo es la ampliación en uso del espectro radioeléctrico existente. Lógicamente lo

²⁷ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, "Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y/o audio restringido que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de octubre de 2006.

²⁸ Compañía o empresa portadora de la señal.

que estaremos viendo en la reconfiguración del sector, serán acuerdos y presiones continuas para la aplicación flexible de la normatividad vigente.

Prueba de ello son las declaraciones recientes del subsecretario de Comunicaciones y Transportes Rafael del Villar²⁹ quien indicó que es necesario analizar, a la brevedad, si se debe abrir la industria de la radio y la televisión a la inversión extranjera, lo cual fue interpretado como un pronunciamiento a favor de la apertura a intereses extranjeros de dicha industria. Lo anterior generó un amplio descontento entre los concesionarios de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), al grado de que el secretario de Comunicaciones y Transportes, Luis Téllez, tuvo que salir a desmentir el dicho. La declaración obviamente causó todo tipo de reacciones, desde aquellas que afirman que esto es prueba de que el gobierno mexicano favorecerá no solamente una tercera cadena televisiva,³⁰ sino cualquier otra inversión, hasta las que insisten en que semejante medida no sólo iría en contra de la Ley de Inversiones Extranjeras, sino de la propia LFRTV y de la LFT.³¹

No sería improbable, sin embargo, que este gobierno tenga en su agenda la modificación de algunos de sus marcos regulatorios o bien la interpretación

²⁹ Se debe recordar que Rafael del Villar había sido seleccionado por el presidente Fox en su momento y rechazado en mayo de 2006 por la Comisión Permanente del Congreso para ser miembro de la Cofetel, tras las reformas a la LFRTV y la LFT. El ahora subsecretario de Comunicaciones y Transportes promovió un amparo, con lo cual quedó en una situación incómoda tanto en su posición dentro del Congreso, como dentro de la propia Secretaría de la cual ahora forma parte. Véase Rafael Cardona, *La Crónica de Hoy*, 2 de marzo de 2007 [www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=288426].

³⁰ Hay que recordar los intentos del Grupo Saba, Telemando y General Electric para entrar a la licitación por frecuencias para la televisión nacional. No obstante la declaración pública de Héctor Osuna, presidente de la Cofetel, en el sentido de que no existe figura legal que hable de una cadena de televisión y que será el Plan Nacional de Desarrollo el que determine si existe o no posibilidad de subastar nuevas concesiones para la televisión. También indicó que el asunto debe ser evaluado por la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados, y que tomará en cuenta los criterios previstos por la Comisión Federal de Competencia. Véase Carlos Acosta y Gabriel Xantofila, "Posible crear una tercera cadena nacional de televisión", *El Sol de México*, 22 de febrero de 2007 [www.oem.com.mx/elsoldesanluis/notas/n180780.htm]

³¹ Véase Marco Antonio Mares, "Téllez regaña a Del Villar, tras amagos de la CIRT", *La Crónica de Hoy*, 28 de febrero de 2007 [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=288171].

laxa de algunos convenios de inversión, pues como se sabe, existen posibilidades indirectas para sobrepasar el 49% de inversión extranjera permitido por la ley.³² De todas maneras, pese a la oposición del duopolio televisivo formado por Televisa y TV Azteca, tanto funcionarios de la Comisión Federal de Competencia, como algunos legisladores, han manifestado su beneplácito a la posibilidad de una tercera cadena;³³ de tal manera que, de darse esta situación, es muy posible que sea a cambio de algún otro beneficio comercial para las cadenas ya existentes, ya sea dentro del territorio nacional o con posibilidades de intercambio dentro de la región norteamericana. La incursión paulatina de compañías mexicanas tanto de radio como de televisión en Estados Unidos también resulta un indicativo de que la apertura de fronteras se ha dado ya en ambos sentidos.³⁴ Como bono de conducta y tomando las ventajas de la interconexión fronteriza, los concesionarios de la radio y la televisión mexicana, utilizando la tecnología digital, han aprovechado para ampliar su cobertura del otro lado de nuestras fronteras.³⁵ Del mismo modo, se contempla que la entrada a México de la televisión de alta definición, y la televisión directa al hogar o DTH constituyan otros de los beneficios de esta integración y apertura comercial.³⁶

³² El mecanismo que usualmente se utiliza es conocido como de inversión neutra.

³³ Tanto Eduardo Pérez Motta, presidente de la Comisión Federal de Competencia (CFC), como Lorenzo Daniel Ludlow Kuri, diputado por el Partido Acción Nacional y secretario de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, insistieron “en la conveniencia” de licitar espectro radioeléctrico para formar una nueva cadena nacional de televisión abierta. Véase *Milenio*, 26 de febrero de 2007 [www.milenio.com/index.php/2007/02/26/44638]; *Vanguardia*, 24 de febrero de 2007 [<http://srv2.vanguardia.com.mx/hub.cfm/FuseAction.Detalle/Nota.606071/SecID.16/index.sal>].

³⁴ Un ejemplo es Grupo Radio Fórmula –inevitablemente ligado con Grupo Televisa–, el cual además de aumentar su presencia en televisión por cable con Telefórmula, expandió la señal de su estación de radio a Las Vegas, Nevada, y a San Antonio, Texas, llegando a 15 estaciones afiliadas en Estados Unidos. El propósito es afiliar a más de 100 estaciones en el futuro. Véase Gabriel Sosa Plata, “La radiodifusión mexicana en 2003. Triunfos de los concesionarios”, *Revista Mexicana de Comunicación*, año XVI, núm. 85, p. 17.

³⁵ *Idem*.

³⁶ Aunque todavía no registra un índice de penetración tan amplio como la televisión abierta, la televisión restringida se encuentra alcanzando importantes índices de crecimiento, tal y como lo reporta la Cofetel; por ejemplo, al primer trimestre de 2005, el servicio de televisión restringida MMDS registró un incremento de 9.5% respecto al primer trimestre de 2004, con un total de 730

Por lo que respecta a los satélites, es un hecho que éstos inciden en el negocio de las telecomunicaciones, los servicios de información de valor agregado, la radio y la televisión, y debido a su situación deficiente, muy probablemente se pongan a la venta a intereses extranjeros, ya que como ha declarado el propio subsecretario de comunicaciones Rafael del Villar, restringir la participación de grupos extranjeros en la venta de Satmex, como lo proponen diputados, “iría en contra del valor al que se podría vender la empresa”, que alcanza los 500 millones de dólares.³⁷

De tal manera que, gracias a la infraestructura y a los acuerdos que se están preparando, muy probablemente la región se integrará aún más en términos técnicos; por esta razón es posible que los actuales concesionarios de los medios estén buscando alianzas estratégicas con sus vecinos del norte y es que la interconexión implica transformaciones importantes en la operación y puesta en marcha de nuevos servicios, tales como los altos requerimientos de inversión, costo y concesiones para servicios audiovisuales de banda ancha, ingreso a nuevos mercados fuera de un territorio específico y la necesidad de atender a usuarios que requieren de monitoreo continuo en sus accesos a las redes informáticas interactivas.³⁸

Como indicábamos previamente, la integración técnica de las redes y la operación de los servicios implicará la estandarización y utilización de los programas y recursos informáticos existentes –sean de audio, video, registro de

mil usuarios –el incremento se explica por la introducción del servicio de internet inalámbrico. La televisión por cable, registró un incremento de 8.3% respecto al primer trimestre de 2004, con un total de 2.97 millones de usuarios, y la televisión directa del satélite (DTH), registró un incremento de 2.4% respecto al primer trimestre de 2004, con un total de 1.08 millones de usuarios. Véase Cofetel, “Índice de producción del sector telecomunicaciones, ITEL”, 2005, p. 4 [<http://cofetel.gob.mx/tmp/1trim2005.pdf>].

³⁷ Después de todo, como ha dicho el propio funcionario, la empresa no es de gobierno sino privada, por lo que está previsto que entre a concurso mercantil. Prevista para abril del 2007, Satmex estará muy probablemente a la venta entre inversionistas extranjeros, *El Porvenir* [www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=116890].

³⁸ Para un análisis más detallado de esta problemática véase OCDE, “Broadband Audio-visual Services: Market Development in OCDE Countries 2004” [www.oecd.org/document/48/0,2340,en_2649_37409_27374064_1_1_1_37409,00.html].

datos, etcétera— para la consulta irrestricta entre los gobiernos de los tres países, a fin de intercambiar información con distintos propósitos.

Debido a esto, el documento de apoyo para el mejoramiento de América del Norte, publicado por el grupo independiente de trabajo que revisó y generó propuestas de alcance para las tres naciones previamente a la firma de la ASPAN, recomendaba como primer paso expandir la cooperación en rubros relacionados con el comercio, como la infraestructura fronteriza y de transporte; hacer un esfuerzo concertado para reducir las muchas brechas regulatorias e inconsistencias que obstruyen el flujo de comercio e invertir en forma coordinada en el capital humano de la región mediante la educación y la capacitación, así como el mejoramiento de la movilidad laboral dentro del continente.³⁹ De tal forma que ferrocarriles, carreteras, transportación aérea y telecomunicaciones, son las nuevas prioridades y los nuevos compromisos para el gobierno de México.

Como dejó bien clara una importante reunión entre los presidentes Calderón y Bush, nuestra estabilidad y crecimiento económicos dependen de los acuerdos que logremos en materia de seguridad.⁴⁰ Es decir, aunque a estas alturas del partido lo que más nos preocupe sea la vinculación de la LFRTV con la LFT porque ello nos coloca de manera definitiva en las manos de un puñado de empresarios de estos sectores, es importante entender que, si bien las políticas de información relativas a la utilización de herramientas de comunicación con fines comerciales o de entretenimiento pueden resultar independientes, es un hecho que, como de costumbre, estarán supeditadas a intereses de índole distinto al social cuyos propósitos siempre serán otros, así como otros son los objetivos regionales que en este caso se constituirán en el motor para los intercambios tecnológicos y de redes de información.

Si deseamos obtener pruebas adicionales de la puesta en marcha de esta integración, y de su lógica interna, baste revisar el documento de la ASPAN

³⁹ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁰ No en balde el gobierno de Felipe Calderón puso tanto énfasis en el combate al narcotráfico, la piratería y el cierre de fronteras, especialmente nuestra frontera sur. Todas estas medidas estarían dando a nuestros vecinos del norte la certeza de que compartimos los mismos intereses y propósitos, y que estamos dispuestos a cumplir nuestros acuerdos dentro del ASPAN a fin de lograr un trato preferencial y una extensión del TLCAN en asuntos prioritarios para México, tales como la migración y la apertura del sector agropecuario.

que establece claramente que la agenda de la prosperidad y la seguridad para la región incluye a las tecnologías de la información.

Sirva esta acotación entonces, para sustentar la tesis de que la integración tecnológica en Norteamérica es un hecho; que se está viendo como lógica y deseable por los tres países, e independiente del discurso de las políticas públicas de comunicación que se gestan al interior de cada una de las naciones.⁴¹ Es decir, la infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones resulta central para el desarrollo dentro de la región y para la relación producto de los acuerdos de alto nivel que han firmado los miembros de la ASPAN; de manera que seguramente la consigna para los tres países será la de impulsar las acciones producto de los acuerdos, independientemente de las críticas internas.⁴²

El futuro de la región y conclusiones

No es difícil imaginar que el futuro de la región en la que México se encuentra inscrito continúa hacia la integración, y que las comunicaciones y las telecomunicaciones son instrumentales en todo este proceso. El propio esquema de competencia internacional en el que nos hemos insertado, y el interés de nuestro gobierno de ascender en la escala de las principales economías del mundo obliga, necesariamente, a una interconexión mucho más expedita.

Las presiones sobre la administración del gobierno federal provienen de varios frentes, desde organismos internacionales hasta de la industria. Las reformas tanto a la LFRTV, como a la LFT nos han impulsado de facto hacia la convergencia y hacia la competencia.

Como hemos visto anteriormente, instrumentadas bajo la premisa de la seguridad y el comercio, las reformas se enmarcan sobre los compromisos previamente adquiridos para la región dentro del TLCAN, y ahora dentro de la

⁴¹ La protección cultural, por ejemplo, sigue siendo vista como una prerrogativa de cada una de las naciones y desde luego no cae bajo la premisa de la integración regional.

⁴² Por todo lo anterior, no es de extrañarse que —pese a los extrañamientos diplomáticos que evidentemente tenemos que hacer a nuestro vecino del norte— México, por un lado, permita la construcción de un muro fronterizo, mientras que, por otro, acelere la licitación de carreteras, satélites y demás infraestructura de telecomunicaciones.

ASPAN, aspectos refrendados durante la visita del presidente Bush a México en el marco de su gira por diversos países de América Latina.⁴³

Desde esta perspectiva, las repercusiones en el orden de lo político, lo social o lo cultural simplemente no existen, de la misma manera que en su momento no fueron un factor de importancia cuando nuestro país se vinculó definitivamente al bloque económico de América del Norte durante las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Es un hecho, desde luego, que los sistemas de información de nuestros países han estado y estarán irremediamente interconectados, lo importante es considerar el potencial que puede traer para cada uno de estos países dicha interconexión.

Por supuesto que la convergencia y la digitalización de los medios de comunicación no están a debate, lo importante es tomar en cuenta las medidas necesarias para que la recomposición de los actores sociales, políticos y económicos que participen en ella, sea benéfica para todos.

⁴³ En su última reunión de mandatarios llevada a cabo en Yucatán, los presidentes de México, Felipe Calderón, y de Estados Unidos, George W. Bush, se reúnen en privado con sus respectivas comitivas con el objetivo de precisar puntos estratégicos en los temas bilaterales como seguridad, migración e intercambio comercial. “Analizan Calderón y Bush temas de la agenda bilateral”, *El Porvenir*, 14 de marzo de 2007 [www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=119865]. La gira comprendió a cinco países latinoamericanos –incluido México– entre el 8 y 14 de marzo del 2007 en la cual el gobierno de Washington insistió en reafirmar que las políticas neoliberales durante casi 20 años son la mejor vía de desarrollo para la región.

Bibliografía

- Acosta, Carlos y Xantofila, Gabriel (2007), “Posible crear una tercera cadena nacional de televisión”, 22 de febrero [<http://www.oem.com.mx/elsoldesanluis/notas/n180780.htm>].
- Agencias (2007), “Abrirá EU fronteras al transporte de carga en México”, *El Siglo de Durango*, 27 de febrero [www.elsiglodedurango.com.mx/archivo/122257.abrirau-eu-fronteras-al-transporte-de-carga-de-siglo].
- (2007), “Tercera cadena de televisión promovería competencia: diputado”, *Vanguardia*, 24 de febrero [<http://srv2.vanguardia.com.mx/hub.cfm/FuseAction.Detalle/Nota.606071/SecID.16/index.sal>].
- Becerril, Isabel (2007), “Buscan México, EU y Canadá fortalecer la cooperación en materia regulatoria. El marco trilateral deberá estar listo en agosto”, *El Financiero*, 9 de marzo, p. 12.
- Bello, Alberto (2005), “Un bloque (un poco) más compacto. La necesidad de seguridad de EU y Canadá ofrece una oportunidad para retomar el tren de la competitividad”, *Expansión*, 17 de agosto, p. 62.
- Cardona, Rafael (2007), “Jugar las contras”, *La Crónica de Hoy*, 2 de marzo [www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=288426].
- Cerda, Arturo (2007), “Ofrece Grupo Televisa cena a la NABA”, Noticieros Televisa [www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/609572.html].
- Cofetel (2005), “Índice de producción del Sector Telecomunicaciones, ITEL” [<http://cofetel.gob.mx/tmp/1trim2005.pdf>].
- Cota Meza, Ramón (2005), “Equívocos del TLC”, *El Universal*, 9 de agosto [www.eluniversal.com.mx/editoriales/30258.html].
- Fazio, Carlos (2007), “La Patria no se vende”, *La Jornada*, 12 de febrero [www.jornada.unam.mx/2007/02/12/index.php?section=politica&article=023a1pol].
- Gascón, Felipe (2005), “México pierde competitividad en EU pese al TLCAN: Serra Puche. Pretextos en materia de seguridad frenan las exportaciones”, *El Financiero*, 4 de noviembre, p. 10.
- Guadarrama, José de Jesús (2007), “Luz verde a Televisa para entrar al triple play”, *El Financiero*, 9 de marzo, p. 14.
- (2007), “Respeto a la ley de medios, exigen empresarios. Pide San Román evitar controles que frenen el progreso del sector”, *El Financiero*, 9 de marzo, p. 21.
- (2007), “Telecomunicaciones, el sector se adelantó”, *El Financiero*, 9 de marzo, p. 16.

- Mares, Marco Antonio (2007), "Téllez regaña a Del Villar, tras amagos de la CIRT", *La Crónica de Hoy*, 28 de febrero [www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=288171].
- Marotta, Rocco (2007), "La invisible alianza del Norte", *Milenio*, sección Fronteras, 12 de febrero [<http://www.milenio.com/guadalajara/milenio/nota.asp?id=480478>].
- Notimex (2007), "Analizan Calderón y Bush temas de la agenda bilateral", *El Porvenir*, 14 de marzo [www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=119865].
- (2007), "México toma medidas frente a un eventual ataque de Al Qaeda", *La Jornada*, 23 de febrero [www.jornada.unam.mx/2007/02/24/index.php?section=politica&article=006n1pol].
- (2007), "Sería conveniente formar tercera cadena televisiva: CFC", *Milenio*, 26 de febrero [www.milenio.com/index.php/2007/02/26/44638/].
- OCDE (2004), *Broadband Audio-visual Services: Market Development in OCDE Countries* [www.oecd.org/document/48/0,2340,en_2649_37409_27374064_1_1_1_37409,00.html].
- Pickard, Miguel (2005), "El TLCAN *plus* también llamado ASPAN: el futuro que las élites prevén para México, Estados Unidos y Canadá", *Bilaterals.org* [www.bilaterals.org].
- Rosas, María Cristina y Astié Burgos, Walter (2005), *El mundo que nos tocó vivir. El siglo XXI, la globalización y el nuevo orden mundial*, Porrúa, México.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2006), "Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y/o audio restringido que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de octubre.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2006), "Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte, ASPAN. Reporte a los mandatarios 2005" [www.sre.gob.mx/eventos/aspan].
- "Será a fines de abril, venta de Satmex", *El Porvenir*, 28 de febrero de 2007 [www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=116890].
- Sosa Plata, Gabriel (2003), "La radiodifusión mexicana en 2003. Triunfos de los concesionarios", *Revista Mexicana de Comunicación*, año XVI, núm. 85, p. 17.
- The Competitive Intelligence Unit (2007), "Balance 2006: Telecomunicaciones Móviles", *The Competitive Intelligence Unit* [www.the-ciu.net].
- 2001com.ve (2007), "Bush y Calderón analizan migración y seguridad en México", *2001com.ve*, 13 de marzo [www.2001com.ve/noticias_2001online.asp?registro=77953].

La “Ley Televisa y la radio en México

Fernando Mejía Barquera

Las reformas a las leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión –conocidas coloquialmente como “Ley Televisa”–, aprobadas por unanimidad en la Cámara de Diputados en diciembre de 2005, y por 81 votos contra 40 en la de Senadores, en marzo de 2006, desde que se dieron a conocer generaron diversas protestas, varias de ellas referidas específicamente al tema de la radio. Radiodifusores “pequeños”, propietarios de dos poderosos consorcios radiofónicos que luego se arrepintieron de su postura inicial –señaladamente el dueño de Radio Fórmula– y directivos de radiodifusoras educativas, culturales, universitarias, comunitarias o de propiedad estatal, expusieron su inconformidad por considerar que el paquete de reformas había “olvidado” a la radio o al menos omitido la atención a varios problemas vinculados con el desarrollo técnico y económico de ese medio.

Por el lado de la radio concesionada, el principal cuestionamiento era que la reforma no daba solución a la demanda de los radiodifusores de Amplitud Modulada (AM) en el sentido de contar con una frecuencia adicional en Frecuencia Modulada (FM), un “combo AM-FM”, que les permitiera competir en un mercado donde la radio de AM se ha visto desplazada paulatinamente por la obsolescencia de sus características técnicas. Por su parte, desde la radio permissionada se afirmaba que las reformas inhibían las posibilidades de desarrollo tecnológico para las emisoras culturales y educativas, al grado, incluso, de comprometer su existencia futura, además de que no se reconocía formalmente la existencia jurídica de las radiodifusoras comunitarias, palabra que nunca aparece en las modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV). También se cuestionaba que las reformas no tomaban en cuenta el

mandato del artículo 2 constitucional que obliga a las autoridades a establecer condiciones propicias para que las comunidades indígenas tengan acceso, como operadores, a medios de comunicación.

Coyuntura favorable

Aparentemente, a los promotores de la “Ley Televisa” les interesaba fundamentalmente impulsar reformas que permitieran, cuanto antes, colocar a la televisión en el camino de la convergencia tecnológica. La radio podía esperar. En el contenido de las reformas aprobadas en 2006 se aprecia un interés muy marcado hacia la televisión, en contraste con omisiones notables para el caso de la radio. Es difícil pensar que haya existido desinterés absoluto hacia el tema de la radio por parte de los impulsores de la “Ley Televisa”, porque varias de esas omisiones parecen haber estado fríamente calculadas con el fin de obstaculizar el desarrollo en México de opciones como la radio comunitaria. Por eso, más que “olvido” o desinterés hacia el tema de la radio en la “Ley Televisa” es apropiado hablar de omisiones.

Para los promotores de las reformas era fundamental aprovechar la coyuntura que se presentaba en el Congreso de la Unión a partir de 2004 y que, de acuerdo con los “tiempos políticos” —elecciones presidenciales y cambio de legislatura en el Congreso—, difícilmente podría extenderse más allá de abril de 2006. Para los empresarios de la radio y la televisión era fundamental introducir las reformas antes de que terminara el periodo ordinario de la LIX Legislatura, donde contaban con aliados en puestos fundamentales, y de que se realizaran las elecciones federales de 2006, las cuales tendrían dos efectos inmediatos: 1) la renovación del Congreso, cuya nueva composición era difícil de prever; 2) el declive de la fuerza política de Vicente Fox como presidente de la República, de quien habían obtenido beneficios muy importantes, como el retiro del 12.5 por ciento de “tiempo fiscal” y la expedición de un nuevo Reglamento de la LFRTV. Esperar a que se integrara la nueva Legislatura implicaba volver a negociar con algunos partidos para colocar aliados de los radiodifusores, o incluso empleados suyos, en puestos importantes dentro del Congreso; por otra parte, era necesario hacer las reformas antes de que concluyera el gobierno de Vicente Fox para contar con el aval del Ejecutivo en la promulgación de las reformas. De lo contrario,

habría que esperar para entablar nuevas negociaciones y posibles alianzas con quien ganara las elecciones de 2006. Finalmente, la coyuntura previa a los comicios de ese año proporcionaba a los empresarios de radio y televisión una posición muy favorable para presionar a la clase política —ávida de estar en buenos términos con los concesionarios de los medios de comunicación— con el fin de que aceptara las reformas. En la primera década del siglo XXI, la propaganda política se ha caracterizado por concentrarse principalmente en los medios electrónicos, por lo que para los políticos se ha hecho vital el acceso a éstos.

En 2003, los concesionarios lograron colocar como presidente de la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados a Javier Orozco Gómez, un abogado que previamente se había desempeñado como empleado de Televisa y de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT). Para los empresarios de la radio y la televisión, la presencia de Orozco Gómez en esa posición era fundamental, debido a que en el Senado Javier Corral Jurado se desempeñaba como presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, quien se había distinguido durante varios años como impulsor de iniciativas que trataban de introducir a la legislación en materia de radiodifusión cambios que no eran bien vistos por Televisa, TV Azteca y los grandes grupos radiofónicos. Sin embargo, en 2004, Corral fue elegido por su partido, el PAN, candidato a gobernar el estado de Chihuahua, por lo que solicitó licencia para ausentarse del Senado. Para sustituir a Corral en la presidencia de la Comisión de Comunicaciones y Transportes fue designado Héctor Osuna Jaime, entonces un político escasamente conocido que poco tiempo después ganaría notoriedad como uno de los principales impulsores de la “Ley Televisa” en el Senado.¹

Con Orozco Gómez y Osuna Jaime al frente de las comisiones del Congreso especializadas en procesar las iniciativas relacionadas con los medios de comunicación, los promotores de las reformas encontraron una coyuntura ideal que no debían desaprovechar. En el ámbito de la televisión tenían una

¹ Cuando Javier Corral dejó temporalmente el Senado y la comisión que encabezaba para buscar la gubernatura por el estado de Chihuahua, se expresó así de Héctor Osuna Jaime: “con Osuna queda en buenas manos la Presidencia de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado” [www.congresoazac.gob.mx/content/Sintesis%20Informativa/SINT2006/MARZO06/Prensa_Nac29mzo06.htm]. Quizá, paradójicamente, el mismo comentario se haya hecho, en privado, dentro de las oficinas de los altos ejecutivos de Televisa.

claridad absoluta respecto a lo que deseaban: garantizar la extensión de las concesiones y, sobre todo, asegurar la prestación de servicios adicionales, en el marco de la digitalización y la convergencia tecnológica, dentro de la misma banda de 6 megahertz que utilizan en México los canales de televisión abierta.² Las modificaciones a la ley vigente se facilitaban por el hecho de que, en 2004, el gobierno de México había decidido adoptar el estándar tecnológico para la televisión digital, así como la política de migración de la televisión analógica a la digital.³ Asimismo, las dos principales televisoras del país, Televisa y TV Azteca, ya habían acordado con el gobierno el calendario para la migración —que va de 2006 a 2021— y se habían comprometido a invertir para impulsar el desarrollo de la televisión digital, todo ello a cambio de recibir la prórroga de sus concesiones hasta 2021.⁴

En cambio, la situación de la radio era muy distinta. Al momento en que la “Ley Televisa” fue aprobada, el gobierno de México no había definido el estándar tecnológico para migrar hacia la radio digital y existían serios desacuerdos al interior de la industria radiofónica con respecto a cuál de los estándares principales, el estadounidense In Band On Channel (IBOC) o el europeo Eureka 147, era mejor para el negocio de la radio en México. En estas condiciones era muy difícil que las reformas impulsadas por Televisa y sus aliados fueran, en materia de radio, tan precisas como para el caso de la televisión. De ahí que los promotores de las reformas hayan optado por aprovechar la coyuntura antes descrita para incluir modificaciones que beneficiaran el desarrollo de la televisión comercial en las siguientes décadas, y decidieran posponer el tema de la radio, o al menos no incluirlo a profundidad, sino de manera muy general. La televisión urgía, la radio podía esperar, aunque, como veremos enseguida, el artículo 28 de la “Ley Televisa”, donde se establecían las condiciones para el paso hacia la

² Véase Fernando Mejía Barquera, “Televisa: convergencia y madrugueté”, *Etcétera*, febrero de 2006 [www.etcetera.com.mx/pag03ane64.asp].

³ “Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición de la televisión digital terrestre en México”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2004.

⁴ Véase Fernando Mejía Barquera, “Renuevan hasta 2021 concesiones de Televisa y TV Azteca”, *Etcétera*, noviembre de 2004 [www.etcetera.com.mx/pag146ne49.asp].

convergencia tecnológica incluye a la “radiodifusión”, entendida ésta como radio y televisión. Igualmente, el artículo 16, en el que se establecían las condiciones para obtener una suerte de “refrendo automático” de las concesiones, beneficiaba lo mismo a la radio que a la televisión comerciales.

Régimen mixto

¿Cuáles son las disposiciones vinculadas con la radio que la “Ley Televisa” introdujo a la legislación? De manera fundamental, las siguientes:

Incorporó a la radio comercial “abierta”, lo mismo que a la televisión, a la legislación aplicable a las redes públicas de telecomunicaciones,⁵ condición imprescindible en México para irrumpir legalmente en el proceso de convergencia tecnológica. Con las reformas, las frecuencias radiofónicas pasarían a ser una plataforma tecnológica que podía considerarse legalmente red pública de telecomunicaciones y prestar, además del tradicional servicio de audio, otros adicionales, incluidos los llamados de “valor agregado” o interactivos.⁶

Así lo establecían las reformas al artículo 2 de la LFRTV y al artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), en donde se incorporan al marco legal mexicano nuevas definiciones de los términos “servicio de radiodifusión”

⁵ Según el artículo 3, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se llama “red pública de telecomunicaciones [a] la red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones”.

⁶ En su artículo 3, fracción XII, la Ley Federal de Telecomunicaciones define así a los servicios de valor agregado: “Los que emplean una red pública de telecomunicaciones y que tienen efecto en el formato, contenido, código, protocolo, almacenaje o aspectos similares de la información transmitida por algún usuario y que comercializan a los usuarios información adicional, diferente o reestructurada, o que implican interacción del usuario con información almacenada”. Si en una frecuencia de radio —como ocurre en el caso de la radio digital— se proporcionan, además, de la transmisión de audio, servicios adicionales como la solicitud de información almacenada, por ejemplo, un programa que se transmitió a determinada hora y el usuario desea grabar varias horas después de su difusión, estaremos hablando de servicios de valor agregado.

y “servicio de radio y televisión”. El nuevo artículo 2 de la LFRTV define así el “servicio de radiodifusión”:⁷

Es aquel que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales del emisor utilizando dispositivos idóneos para ello.

Esta definición establece la base para considerar a la radiodifusión –radio y televisión– como servicio “abierto y gratuito” que se proporciona mediante transmisiones realizadas por ondas electromagnéticas a través de las frecuencias del espectro radioeléctrico. Por su parte, el nuevo artículo 3 de la LFT incorpora una fracción, la número XV, en la cual define al “servicio de radio y televisión” como “el servicio de audio o audio y video asociado que se presta a través de redes públicas de telecomunicaciones, *así como el servicio de radiodifusión*”. De esta manera, si una entidad que proporcione el servicio de radiodifusión –radio y televisión “abiertas”– está en condiciones de transmitir servicios de telecomunicaciones adicionales al de audio, en la frecuencia que tenga asignada, queda incorporado al régimen legal aplicable a las telecomunicaciones.

Con estas reformas, la radio y la televisión “abiertas” quedaron incluidas en una suerte de “régimen legal mixto”: a una parte de sus funciones y servicios le es aplicable la LFRTV, mientras que otra queda bajo las disposiciones de la LFT. Así lo establece la reforma al artículo 13 de esta ley:

El servicio de radiodifusión, incluyendo el otorgamiento, prórroga, terminación de concesiones, permisos y asignaciones, para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias atribuidas a tal servicio, se sujetará a lo dispuesto por la Ley Federal de Radio y Televisión. Los servicios de telecomunicaciones que se presten a través de las bandas de frecuencias atribuidas a los servicios de radiodifusión se registrarán por lo dispuesto en la presente ley.

⁷ Debe recordarse que en la legislación mexicana el término *radiodifusión* incluye tanto a la radio, a la que técnicamente se conoce como “radiodifusión sonora”, y a la televisión, que se denomina, también técnicamente, “televisión radiodifundida”.

¿Cuál fue la intención de crear un doble régimen legal o un régimen legal mixto para la radio y la televisión abiertas? La respuesta está en el artículo 28 de la LFRTV, que fue incorporado a ésta dentro del paquete de reformas conocido como “Ley Televisa” y finalmente declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en junio de 2007. En ese artículo se establecía un procedimiento para que, mediante un sencillo acto administrativo, las empresas de radiodifusión comerciales pudieran cambiar el carácter de su concesión y se convirtieran en operadores de *redes públicas de telecomunicaciones* con la facultad legal de proporcionar servicios adicionales a los de radio o televisión, lo cual les permitiría potenciar su capacidad de negocio al estar en posibilidad de prestar servicios de valor agregado. Por su importancia, cito íntegramente ese artículo:

Los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría –de Comunicaciones y Transportes. Para tal efecto, la Secretaría podrá requerir el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se prestarán los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión, la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hayan realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En el mismo acto administrativo por el que la Secretaría autorice los servicios de telecomunicaciones, otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones a que se refieren las fracciones I y II, respectivamente, del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Estos títulos sustituirán la concesión a que se refiere el artículo 21 de la presente ley.

Los concesionarios a quienes se hubiese otorgado la autorización a que se refiere este artículo deberán observar lo siguiente:

I. Las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones que se presten en ellas, se regirán por las disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones;

II. El servicio de radiodifusión se regirá por las disposiciones de la presente ley en lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Discriminación y privilegios

Como puede observarse, las reformas establecían un procedimiento muy claro para que las radiodifusoras y televisoras concesionadas cambiaran las características de su estatus legal y se convirtieran en operadoras de *redes públicas de telecomunicaciones* con posibilidad de acceder al proceso de convergencia digital. Sin embargo, como lo indicaba el texto del artículo 28 antes citado, las reformas sólo otorgaban ese beneficio a las estaciones concesionadas, es decir las comerciales, y no a las permisionadas, categoría en la que se encuentran las emisoras culturales. El artículo 28 no establecía ningún procedimiento para que las radiodifusoras permisionadas tuvieran acceso a la convergencia digital, lo que de inmediato suscitó molestia entre quienes dirigen ese tipo de emisoras. Por supuesto, nada tendría de impugnabile que una ley establezca lineamientos para ingresar a la convergencia digital; el problema es que la llamada “ley Televisa” marcaba esos lineamientos de manera discriminatoria y abusiva, con ventajas y privilegios para los concesionarios ya establecidos, a los que se trataba de proteger obstaculizando el ingreso de nuevos operadores al mercado, y con evidente desprecio respecto a la radio y la televisión permisionadas.

Pero no fue este el único motivo de inconformidad contra las reformas por parte de las emisoras permisionadas. Otro motivo de impugnación fue que en las modificaciones legales no se incluyó ninguna que diera reconocimiento explícito y formal a la existencia de radiodifusoras comunitarias, emisoras que no se sostienen ni con la venta de tiempo para publicidad ni con dinero público, sino mediante contribuciones y donaciones de particulares, especialmente de integrantes de la comunidad en donde presta servicio la estación, o con aportaciones de fundaciones o entidades privadas de diverso tipo.

Asimismo, fueron motivo de cuestionamiento los artículos 20 y 21-A, incorporados a la LFRTV en abril de 2006. El primero establecía condiciones excesivas en el otorgamiento de permisos para operar radio o televisión, además de que fortalecía la discrecionalidad de las autoridades en ese trámite. En el segundo se determina cuáles son las entidades públicas que pueden obtener

permiso para operar una emisora de radio o televisión con carácter “oficial”. El artículo 20 fue declarado inconstitucional en algunas de sus partes por la SCJN, como veremos más adelante, mientras que el 21-A, todavía vigente en su totalidad, coloca algunos obstáculos para la obtención de permisos a algunas instituciones públicas. Según el mencionado artículo, la SCT “podrá otorgar permisos de estaciones oficiales a dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada,⁸ a las entidades a que se refieren los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,⁹ a los gobiernos locales y municipales y a las instituciones educativas públicas”. El artículo incluye una serie de restricciones que podrían constituir fuentes de conflicto cuando, por ejemplo, alguna universidad pública o un gobierno local o municipal quisiera obtener permiso para operar una radiodifusora o un canal de televisión. La fracción II del artículo 21-A indica que aquella entidad que desee obtener un permiso para operar una estación “oficial” deberá cumplir como requisito “que dentro de sus facultades u objeto se encuentre previsto el instalar y operar estaciones de radio y televisión”. Esto significa que si en el estatuto general de una entidad pública no aparece explícitamente señalado que entre “sus facultades u objeto” está instalar y operar estaciones no podrá obtener el permiso. Por ejemplo, si una institución de educación pública como la Universidad Autónoma de la Ciudad de México quisiera contar con una frecuencia radiofónica se vería en dificultades para conseguir el permiso respectivo, pues su estatuto general, la Ley de la

⁸ Las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada son, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Turismo.

⁹ Las entidades a que se refieren los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales son “las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía”, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Universidad Autónoma de la Ciudad de México,¹⁰ no prevé entre las “facultades u objeto” de esa institución educativa la instalación de una radiodifusora.

Finalmente, otra impugnación hacia la “Ley Televisa” era que, así como se omitía en ella el tema de la radio comunitaria, se había dejado fuera cualquier referencia a los medios de comunicación para las comunidades indígenas. En el artículo 2, fracción B, inciso VI, de la Constitución Mexicana se establece que “para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, la federación, los estados y los municipios, tienen la obligación de “establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes en la materia determinen”. La llamada “Ley Televisa” no hacía mención alguna acerca de la forma en que las autoridades darían cumplimiento a esa obligación señalada en la Constitución.

Inéditas protestas

Las omisiones que en relación con la radio permitida presentaba la “Ley Televisa” y los obstáculos que incluía para el otorgamiento de permisos provocaron que diversas instituciones vinculadas con la radio cultural, la comunitaria y la de propiedad estatal expresaran su protesta en documentos publicados a manera de desplegados en medios impresos, a través de declaraciones en algunos espacios informativos de radio y televisión, e incluso, mediante inéditos recursos, en su propia programación.

En marzo de 2006, la víspera de la aprobación de la “ley Televisa” en la Cámara de Senadores, la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, AC., —que agrupa a 40 sistemas de radio y televisión, entre ellos Radio y TV UNAM, Radio Educación, el Instituto Mexicano de la Radio y los canales 11 y 22—, publicó un desplegado de prensa donde aseguró que las reformas provocarían “un daño irremediable contra la radio y la televisión educativa y cultural de México”.¹¹ En alusión al carácter parcial de la “Ley

¹⁰ Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 5 de enero de 2005.

¹¹ “Atentado contra los medios públicos y contra la sociedad mexicana”, desplegado de prensa firmado por la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, AC, *Milenio*, 28 de marzo de 2006, p. 11.

Televisa”, cuya intención evidente era dar rango legal a las necesidades de expansión de los grandes negocios televisivos, “La Red”, como suele identificarse a sí misma esta asociación, hizo un llamado a los miembros del Senado para que “antes que cualquier valor de negocio, se anteponga la conciencia de que las leyes deben existir para beneficio de toda la sociedad y no sólo de una parte de ella, y que un país solamente tiene futuro si privilegia la educación y la cultura como bien y sustento de la nación y principio fundamental del actuar del Estado mexicano”.¹²

Además de hacerlo mediante la publicación de documentos, varias radiodifusoras culturales o de propiedad estatal expresaron su protesta por la aprobación de la “Ley Televisa” directamente en sus transmisiones. El 29 de marzo, mientras se llevaba a cabo en el Senado de la República la discusión de las reformas a la LFRTV y a la LFT, Radio Educación dedicó íntegramente su programación a analizar las implicaciones sociales, políticas, culturales y económicas que tendrían las modificaciones legales; para ello difundió “mesas redondas” con la participación de especialistas y realizó enlaces “en vivo” desde la Cámara de Senadores, y desde algunas calles aledañas a ese recinto donde se realizaban protestas contra la aprobación de la “Ley Televisa”.¹³ También, el 29 de marzo, las estaciones del Instituto Mexicano de la Radio (Imer), dedicaron íntegramente su tiempo al aire a transmitir una sola canción —una distinta en cada emisora, de acuerdo con el género musical predominante en ellas—, con la idea de ejemplificar la pobreza en que caería la radio mexicana si las radiodifusoras educativas y culturales desaparecieran y la oferta de contenidos quedara a cargo exclusivamente de las emisoras comerciales que se especializan en repetir un número muy limitado de piezas y géneros musicales.¹⁴

¹² *Idem.*

¹³ Respecto de la decisión de destinar un día de programación a informar sobre la “ley Televisa” y analizar sus implicaciones, la entonces directora de Radio Educación, Lidia Camacho, manifestó que: “La idea es hacer que el público de a pie pueda entender qué impacto tendría esta ley”, *Reforma*, 30 de marzo de 2006, p. 1.

¹⁴ La entonces directora del Imer, Dolores Béistegui declaró: “Hemos logrado una gran reacción de la gente, nuestro mensaje es que la ley puede generar el empobrecimiento de la oferta radiofónica”. *Idem.*, XEB, “La B Grande de México”, difundió todo el día *Cheque en blanco*, interpretada por Paquita la del Barrio; en Radio 710 (710 de AM), especializada en música ranchera y norteña, se escuchó una y otra vez *La neta de las netas*, con Los Tigres del Norte;

El Imer complementó su protesta con el envío, a cada uno de los 128 senadores, de más de dos mil correos electrónicos que radioescuchas hicieron llegar al instituto y en los que solicitaban no aprobar la “Ley Televisa”.¹⁵

También las radiodifusoras comunitarias expusieron su desacuerdo con el contenido de las reformas. La representación en México de la Asociación Mundial de Radiodifusoras Comunitarias (AMARC), impugnó el hecho de que la figura de “radiodifusora comunitaria” no estuviera incluida en la ley, pese a la existencia en México de 12 radiodifusoras de ese tipo que cuentan con permiso legal para operar. Según la AMARC, la omisión podría tener en el futuro perjuicios importantes para esas emisoras.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expuso, en una carta enviada al secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, su preocupación respecto a que las reformas a la LFT y a la LFRTV pudieran tener un carácter “discriminatorio”, pues “dicha reforma legal podría afectar la tenencia y las licencias de las radios comunitarias de grupos minoritarios de la población, como sería el caso de los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables”.¹⁶

en “La Radio de los Ciudadanos” (660 de AM) y en XEQK “La hora exacta” (1350 de AM), emisoras de “radio hablada” que eventualmente tocan “música latinoamericana”, se escuchó todo el día *Si se calla el cantor*, con Mercedes Sosa y Horacio Guaraní; en “Opus 94” (94.5 de FM), especializada en “música clásica”, la pieza elegida fue *Erbarme dich*, de Johann Sebastian Bach; en “Horizonte 108” (107.9 de FM), única emisora que otorga espacio amplio al jazz, se repitió *Blue Monk*, del pianista Thelonious Monk; y “Reactor 105” (105.7 de FM), dedicada fundamentalmente al rock en español, tuvo como única pieza musical *Revés*, de Café Tacvba. La repetición constante de esas canciones sólo era interrumpida por un mensaje que decía: “Un país sin pluralidad de medios de comunicación sería como escuchar la misma canción todo el día. Hoy miércoles 29 de marzo sólo transmitimos una canción. Las modificaciones a la Ley de Radio y Televisión reducen la posibilidad de crear opciones, el Instituto Mexicano de la Radio manifiesta su desacuerdo. ¿Tú qué piensas? De ser aprobado el dictamen, estaciones de radio como ésta podrían desaparecer”.

¹⁵ La directora del Imer, Dolores Béistegui añadió a los correos electrónicos una carta firmada por ella y dirigida a cada uno de los senadores: “Me permito dirigirme a usted para solicitarle que, antes de emitir su voto en relación con la minuta de reformas propuestas a la Ley de Radio y Televisión, se tome el tiempo de revisar las más de 2 mil opiniones de radioescuchas del IMER. Es muy importante para usted, para nosotros y para México”. *Idem*.

¹⁶ *La Jornada*, 5 de abril de 2006.

La representante en México de la AMARC, Aleida Calleja, indicó que al no establecerse en las reformas legales algún mecanismo que permitiera a las estaciones comunitarias, lo mismo que a las culturales, educativas, o a las de carácter indigenista, contar con fuentes de financiamiento para participar en el proceso de modernización de la radio —concretamente el paso de la tecnología analógica a la digital—, éstas correrían el riesgo de desaparecer al cabo de unos años. Según Calleja, la adquisición de un transmisor digital requeriría una inversión de 500 mil dólares. Si las 20 radiodifusoras culturales indigenistas que hay en México compraran un transmisor digital, la erogación llegaría a 10 millones de dólares, cifra que excede con mucho el presupuesto anual del conjunto de esas emisoras que en 2006 llegó a 43.5 millones de pesos.¹⁷ Y ese mismo problema tendrían los 49 sistemas de radio y televisión culturales agrupados en “La Red” y las 12 emisoras comunitarias existentes en el país que se verían en serias dificultades para cambiar su señal de analógica a digital, como marca la tendencia mundial. “Ello —afirmó Calleja— las condenaría a desaparecer en unos siete o diez años si se aprueba el proyecto tal como se envió al pleno del Senado. Entonces, millones de personas, como indígenas y urbano-marginados, ya no tendrían acceso a frecuencias”.¹⁸ La representante de la AMARC en México cuestionó el hecho de que las reformas legales se hicieran sin que México hubiera decidido aún el estándar tecnológico de radio digital que adoptaría y tampoco la política para migrar hacia la digitalización.

Finalmente, entre sectores de la academia, la política y la prensa, se cuestionó otra de las reformas que, incluida en la “Ley Televisa”, tenía vinculación con la radio, los artículos 16 y 17, establecían un nuevo procedimiento para otorgar concesiones de radiodifusión que si bien tenía el atractivo de terminar aparentemente con la “discrecionalidad” del Ejecutivo al momento de autorizar esas licencias, introducía nuevos elementos impugnables. El artículo 17 señalaba que las concesiones se otorgarían “mediante licitación pública”, lo que sonaba bien porque implicaba que ya no sería el criterio discrecional de la autoridad el que determinara a quién se otorgaría una licencia para explotar comercialmente una emisora, pero el artículo 17-G establecía que el mecanismo de licitación sería “a través de una

¹⁷ *La Jornada*, 30 de marzo de 2006. Esa cantidad incluía no sólo equipamiento, sino “gastos de operación, mantenimiento, capacitación, rehabilitación y materiales diversos”.

¹⁸ *Idem*.

subasta pública”. Esto significaba que el criterio decisivo al momento de otorgar concesiones sería el económico y el ganador sería aquel aspirante que ofreciera más dinero, lo cual, debido a que no se establecía otro criterio aparte del económico, podría abrir la puerta a capitales de “dudosa procedencia” para operar estaciones de radio y televisión. Por su parte, el artículo 16 indicaba que la duración de las concesiones tendría un plazo fijo de 20 años, su refrendo no estaría sujeto al proceso de licitación señalado por el artículo 17 y al momento de realizarlo el poseedor de la licencia tendría preferencia sobre terceros, lo cual significaba, en los hechos, una renovación automática por otros 20 años.

Dudosa rebeldía

Pero no solamente personas e instituciones vinculadas con la radio educativa, cultural o comunitaria manifestaron su desacuerdo con la “Ley Televisa”. También lo hicieron concesionarios radiofónicos en cuya percepción las reformas legales no daban respuesta a demandas que ellos habían planteado tiempo atrás tanto a su representante gremial, la CIRT, como al gobierno de la República.

Una parte de la inconformidad provino de radiodifusores no afiliados a alguno de los grandes grupos del sector, pero sorprendentemente también dos de estos grupos, Radio Fórmula y MVS Radio, se manifestaron inicialmente contra las reformas, aunque al final, como habremos de ver, fueron convencidos por los promotores de la “Ley Televisa” de abandonar su postura crítica. La principal objeción de estos radiodifusores comerciales era que las reformas no ofrecían una solución al problema de las radiodifusoras de AM, sumidas desde dos décadas atrás en una crisis económica y con muy complicadas perspectivas de desarrollo por la obsolescencia tecnológica en que habían caído, provocado, entre otras cosas, porque el ancho de banda en el que difunden (10 kilohertz) es muy pequeño en comparación con las emisoras de FM, que es de 200 kilohertz (0.2 megahertz). Las emisoras de AM fueron superadas por las de FM en audiencia y captación de recursos publicitarios desde mediados de la década de 1980 debido, fundamentalmente, a que no transmitían con señal estereofónica —a diferencia de las de frecuencia modulada, que sí lo hacían—, lo cual provocó que los radioescuchas jóvenes, que iban siendo mayoría en el país, se inclinaran por la radio de FM. Por eso, desde mediados de la década de 1990, concesionarios

de AM solicitaron a la SCT les entregara frecuencias de FM con el fin de transmitir simultáneamente su programación en las dos bandas y no quedar en desventaja dentro de la competencia por los radioescuchas y los anunciantes. Al hecho de contar con dos emisoras, una de AM y una de FM, para transmitir simultáneamente la misma programación se le llamó “combo”; desde entonces obtener “combos” se convirtió en preocupación para muchos concesionarios de frecuencias de AM. En 1994, el entonces secretario de Comunicaciones, Emilio Gamboa Patrón –por cierto, senador al momento de aprobarse la “ley Televisa” y uno de los principales defensores del proyecto–, autorizó la entrega de 93 “combos” a concesionarios de AM; aquellos que no habían sido beneficiados continuaron levantando esa demanda.

El 8 de diciembre de 2005, apenas unos días después de que se dio a conocer la aprobación en la Cámara de Diputados de la “Ley Televisa”, Rogerio Azcárraga Madero, presidente del Grupo Radio Fórmula, envió al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, Enrique Jackson, una carta donde se quejaba de que los industriales de la radio y la televisión no habían sido consultados o al menos notificados del proyecto de reformas. Para ese momento, los radiodifusores habían añadido al término “combo” una sigla: STS, o sea “Sistema de Transmisión Simultánea AM-FM”. Y precisamente a los “STS Combo” se refirió Azcárraga Madero en su carta:

Ante la imposibilidad de hablar con usted personalmente antes de la sesión ordinaria del Senado de la República, programada para mañana 8 de diciembre, en nombre propio y en el de numerosos concesionarios de estaciones radiodifusoras de AM en toda la República, me permito hacer las siguientes manifestaciones: la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley de Radio y Televisión, aprobada el pasado 1 de diciembre por la Cámara de Diputados, y que ya como minuta se envió a la Cámara de Senadores para su trámite como Cámara revisora, contiene disposiciones que afectan seriamente a la mayoría de los concesionarios que integran la industria de la radio en nuestro país, independientemente de que el procedimiento para su dictamen y aprobación fue inusitadamente con total ocultamiento a la industria afiliada a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión. En forma no limitativa, me permito manifestar algunas de las objeciones que tenemos a dicha minuta: *Convergencia*. No se ha tomado en cuenta en la iniciativa que para considerar la convergencia deberá diferenciarse específicamente a la radio de la

televisión, ya que mientras en ésta se ha dado el proceso de acceso a la tecnología digital, en la radio, aún no se puede dar, ni se dará, mientras no se autoricen los STS Combos a todas las estaciones AM que no fueron beneficiadas, en 1994, por el entonces secretario de Comunicaciones y Transportes Emilio Gamboa Patrón mediante la modificación de sus títulos de concesión, como lo permite la ley vigente, para evitar que las estaciones AM queden condenadas a la obsolescencia y al rezago tecnológico, y por lo tanto a la quiebra y pérdida de empleos. *Radio y TV en forma independiente*. No se distingue a estas dos industrias de la Radio y la Televisión, ahora claramente diferenciadas tanto en la parte tecnológica como en el poder económico, y con intereses algunas veces diferentes, por lo que se deberá considerar un tratamiento distinto. Como estas objeciones, existen otras situaciones que se deben tomar en cuenta para pretender seriamente modificar la legislación sobre radio y televisión. No es posible que la legislación que regula una industria, como la de radio, determinante para la vida democrática, económica y cultural de nuestro país, pueda ser modificada sustancialmente sin contar con el previo diálogo entre legisladores y los integrantes de la industria, a fin de obtener un consenso que lejos de fracturar a la propia industria, haga viable con cumplimiento y vigencia. Por lo tanto, me permito solicitar de usted, licenciado Enrique Jackson Ramírez, presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, que en ejercicio de sus facultades y atribuciones, promueva el diferimiento de aprobación de esta minuta, hasta que exista un estudio serio y profesional, con el tiempo suficiente para dar el legítimo derecho de audiencia a los 750 radiodifusores AM afectados por dicha iniciativa, como bien lo conoce el senador del PRI, Emilio Gamboa Patrón.

El poderoso grupo Radio Fórmula no sería la única entidad que desde el sector de los concesionarios habría de manifestarse contra la “Ley Televisa”. También en diciembre de 2005, un conjunto de empresarios radiofónicos de AM, no afiliados a los grandes corporativos del sector, hizo pública su protesta porque la “Ley Televisa” no tomaba en cuenta la petición de otorgar “STS Combos” a los operadores de radio en esa banda. Liderada por Roque Chávez López –dueño del grupo Promoradio, que maneja nueve emisoras en el estado de Sinaloa–, la Asociación de Radiodifusores Independientes Organizados, que agrupa a 83 concesionarios, que operan 216 emisoras, la mayoría de AM, hizo fuertes críticas a las reformas. Chávez López afirmó que, al no ofrecer alternativas a las emisoras de AM para la conversión tecnológica, las reformas podrían provocar

la desaparición de 750 radiodifusoras de ese tipo y con ello la pérdida de 20 mil empleos.¹⁹ Asimismo, dirigió su crítica hacia la CIRT porque, aseguró, los radiodifusores pequeños contaban “con un solo lugar de los 27 que tiene el Consejo de la CIRT, para expresar la situación de nuestras radiodifusoras”.²⁰ Recordó que hubo tiempos mejores en la CIRT: “Antes, cuando estaba el *Tigre Azcárraga*, tenía gente más sensible que lo representaba en esa cámara industrial, pero desde que él ya no está, han llegado jovencitos que no conocen la realidad de nuestra industria”.

Instalado en un peculiar radicalismo, Roque Chávez arremetió contra las dos principales televisoras y los grupos radiofónicos más poderosos:

Curiosamente, el enemigo está adentro de la industria y son las televisoras las que no entienden nuestro problema y no nos voltean ni a ver [...]. Estamos furiosos, porque, por un lado, la televisión no nos reconoce y, por el otro, los grupos de radio más importantes del país no están interesados en que nosotros tengamos estaciones combo.

Tanto Radio Fórmula como la Asociación de Radiodifusores Independientes habrían de arrepentirse y abandonar sus críticas con respecto a la “Ley Televisa”. El grupo presidido por Rogerio Azcárraga lo hizo casi de inmediato, como veremos enseguida, mientras que el liderado por Roque Chávez, tardaría un año en recular.

Preocupada porque algunos radiodifusores se habían manifestado en contra de la “Ley Televisa”, la dirigencia de la CIRT, encabezada en ese momento por Alejandro García Gamboa convocó a una “reunión urgente”, el 23 de febrero de 2006, para tratar de convencer a “los rebeldes”, quienes se hallaban molestos porque la CIRT había dado su apoyo institucional a las reformas legales sin consultar a los concesionarios.²¹ En esa reunión, la dirigencia de la CIRT y el abogado Javier Tejado Dondé, director de información de Televisa y

¹⁹ *El Universal*, 14 de diciembre de 2005, p. 12.

²⁰ *Idem*.

²¹ Véase Jenaro Villamil, “Sospechoso aval de la CIRT a la ‘ley Televisa’”, *Proceso*, 6 de febrero de 2006 [www.proceso.com.mx/getfileex.php?nta=37293].

aparentemente el principal operador de la reforma,²² trataron de convencer a los radiodifusores de AM para que apoyaran los cambios propuestos a la legislación. La argumentación habría sido la siguiente: 1) la coyuntura que se presentaba era decisiva y había que apoyar las reformas, de lo contrario habría que esperar para crear nuevamente condiciones favorables para intentarlas; 2) la premura de tiempo no permitía incluir el tema de los “STS Combos”, pero se abordaría de inmediato, en cuanto se aprobaran las reformas. El dueño de Radio Fórmula, quien era el que en realidad interesaba a la CIRT, terminó aceptando y el 24 de febrero de 2006 la organización gremial envió a la Cámara de Senadores una carta en donde afirmaba que “con el voto unánime de sus integrantes” avalaba las reformas a las leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión.

Desplegados y espots

De diciembre de 2005 a abril de 2006, se produjo una batalla a partir de inserciones pagadas en la prensa entre los críticos de la “Ley Televisa” y los concesionarios de la radio y la televisión, encabezados por la CIRT. De acuerdo con un análisis de la investigadora Beatriz Solís,²³ el total de desplegados relativos a la “Ley Televisa” fue de 30, divididos de la siguiente forma: 11 desplegados, 37%, en apoyo de las reformas; y 19 en contra, 63%. Cabe aclarar, sin embargo, que los desplegados favorables a las reformas eran habitualmente de plana entera e insertos simultáneamente en varios periódicos, mientras los que cuestionaban esos cambios a la legislación se publicaban en espacios menores y a veces en uno o dos periódicos.

Adicionalmente a la inserción de desplegados, la CIRT realizó, con la participación de todas sus estaciones afiliadas, una campaña de espots en apoyo a las reformas. El 27 de marzo de 2006, el presidente de la CIRT, Alejandro

²² El 1 de marzo de 2006, *El Universal* dio a conocer las transcripciones de grabaciones telefónicas en las cuales, presuntamente, Tejado Dondé presionaba o coordinaba a legisladores, especialistas en telecomunicaciones y organizaciones empresariales, como la Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de Telecomunicaciones (Canieti), para que apoyaran la “Ley Televisa”.

²³ Beatriz Solís, “Inopinada cobertura de la ‘Ley Televisa’”, *Zócalo*, núm. 77, julio de 2006.

García Gamboa, envió a los miembros de la organización una carta con la petición de difundir los espots:

Estimados radiodifusores:

Con el objeto de que ustedes cuenten con elementos e información amplia para difundir en sus noticieros la postura de la CIRT, en cuanto a las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión que se presentarán ante el Pleno el próximo jueves, anexamos un documento que refleja las fortalezas y ventajas de esta Ley.

Asimismo, les enviamos el spot en apoyo a nuestra industria, esperando lo transmitan en todas sus emisoras en alta rotación a partir de este momento y hasta el día jueves.

Agradeciendo de antemano su atención y apoyo, les enviamos un cordial saludo.

El 3 de abril, unos días después de que las reformas fueran aprobadas en el Senado, los empresarios de la radio y la televisión hacían su balance a través de un desplegado a plana entera firmado por Andrés Massieu Fernández, "coordinador de asesores de la presidencia de la CIRT"; en él pedían "a la opinión pública no dejarse engañar" por quienes impugnaban las reformas:

Las Leyes aprobadas avanzan en la dirección correcta: modernización del sector, fomento de la competencia, certidumbre jurídica a la inversión, y estímulos para promover servicios y contenidos de calidad.

Los radiodifusores llamamos a la opinión pública:

¡No te dejes confundir!

¡No creas las mentiras de los defensores del autoritarismo!

¡Sí a la nueva Ley de Telecomunicaciones!

¡Sí a la nueva Ley Federal de Radio y Televisión!

¡Sí al futuro. No al pasado!

En postura contraria, la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, había publicado el 28 de marzo, la víspera de la aprobación de las reformas, un desplegado donde exponía los riesgos que, a su juicio, correría la radio permisionada con la aprobación de las reformas:

El pasado 22 de marzo, un grupo mayoritario de senadores de la República manifestó su decisión de aprobar, sin modificación alguna, la Minuta de Reforma a las Leyes Federales de Radio y Televisión y Telecomunicaciones que envió la Cámara de Diputados al Senado para su revisión.

Esta decisión será tomada sin considerar ninguna de las muchísimas voces que clara y contundentemente hemos hecho ver las deficiencias, omisiones y *hasta elementos anticonstitucionales* que la minuta contiene. Particularmente se ha advertido a los senadores que de aprobarse dicha minuta en los términos en que fue presentada, provocará un daño irremediable contra la radio educativa y cultural de México.

Lo interesante de este desplegado es que en él se empezaba a hablar de “elementos anticonstitucionales”. Un año más tarde, el término “inconstitucional” quedaría vinculado indisolublemente con la “Ley Televisa”.

Reformas paralelas

Con la aprobación de las reformas en la Cámara de Senadores el 30 de marzo de 2006 bajo la consigna de que “no se le quitara ni una coma”, los promotores de la “Ley Televisa” vieron cumplido su objetivo de no dejar pasar la coyuntura favorable que se les había presentado. Sin embargo, las omisiones respecto al tema de la radio eran tan amplias que trataron de “solucionar” algunos de los vacíos dejados. De inmediato, el grupo de senadores que impulsó las reformas, encabezado por el priísta Emilio Gamboa Patrón y los panistas Héctor Osuna Jaime y Héctor Larios, se vio precisado a reconocer que la nueva versión de la LFRTV tenía “limitaciones”. Ante las impugnaciones expuestas, tanto por directivos de estaciones culturales como por concesionarios de emisoras de AM, ese grupo de senadores decidió impulsar nuevas modificaciones a los textos legales con el objetivo de “subsanan las limitaciones”. Para ello, presentaron ante el pleno del Senado dos “reformas paralelas”, una de ellas con referencias a la radio, que fueron aprobadas el 20 de abril de 2006 por 62 votos a favor y 24 en contra. La intención era que el contenido de estas iniciativas se añadiera al texto de las reformas, para lo cual tendrían que ser aprobadas también en la Cámara de Diputados.

La “iniciativa paralela” relativa a la radio abordaba dos temas: la radio digital y los “medios públicos”. El de la radio digital se incluía en su “considerando” XI:

A través de un artículo transitorio se da un mandato claro y contundente a la autoridad para que a la brevedad defina un estándar tecnológico para las estaciones de radio así como reglas y lineamientos que facilitarán su acceso a las nuevas tecnologías.

Y en el párrafo tres del artículo tercero transitorio indicaba:

Para la implementación de la política de radio digital y a efecto de garantizar la evolución tecnológica de las estaciones concesionarias y permisionarias que operan en amplitud modulada y en frecuencia modulada, la Cofetel deberá definir y aprobar un estándar que les permita a las estaciones que operan en ambos cuadrantes actualizarse tecnológicamente.

Esta parte de la “reforma paralela” se relacionaba, evidentemente, con la promesa hecha a los concesionarios de estaciones de AM respecto a que si apoyaban la aprobación de las reformas, la CIRT trataría de incorporar a la ley alguna disposición para que esas emisoras tuvieran acceso a la convergencia digital. Asimismo, la “reforma paralela” incorporaba la palabra “permisionarias” con el fin de responder a las críticas que se habían hecho a los promotores de la “ley Televisa” porque en ella no se incluía a las estaciones culturales, educativas o de propiedad estatal en el proceso de cambio hacia la tecnología digital.

En el otro punto relativo a la radio, el de los “medios públicos”, la “iniciativa paralela” proponía la expedición de un “reglamento para medios públicos”. Así lo establecía el artículo quinto transitorio:

El Poder Ejecutivo Federal cuenta con 180 días para, previa consulta pública, expedir un reglamento de Medios Públicos tendiente a fortalecer y transparentar los criterios de administración, financiamiento y patrocinio de las estaciones oficiales de la Administración Pública Federal centralizada y de las entidades paraestatales, los gobiernos estatales y municipales y las de las instituciones educativas públicas.

Era claro que con esta iniciativa se trataba de responder a las críticas por las omisiones y la actitud discriminatoria que se percibía en el texto de la “Ley Televisa” con relación a la radio permisionada. Sin embargo, se pretendía hacer un “Reglamento de medios públicos” cuando el término “medios públicos” ni siquiera aparecía en el texto reformado de la LFRTV. En ella se habla de estaciones permisionadas, las cuales, según el artículo 13, pueden ser “oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier índole”. No existe referencia a “medios públicos”, debido a esto ese término carece de definición legal. La propuesta, por lo tanto, hubiera tenido que ser la creación de un “reglamento de estaciones permisionadas y oficiales”.

Pero, más allá del nombre, lo importante de la “reforma paralela” era que con ella el Senado renunciaba a su facultad de dar rango de ley a varios de los derechos que deberían tener las emisoras financiadas con recursos públicos, pero además las degradaba; es decir, a diferencia de las estaciones concesionadas, cuyos derechos se encuentran consagrados en una ley, la LFRTV, a las emisoras permisionadas se les pretendía convertir en objeto de un reglamento. ¿Por qué los senadores no propusieron, por ejemplo, que “en el plazo de 180 días y previa consulta pública”, se elaborara una Ley de Medios Públicos donde, por cierto, se definiera qué debe entenderse por “medios públicos”? o al menos ¿por qué no se proponía garantizar en la LFRTV el derecho de estos medios a tener financiamiento suficiente por parte del Estado, así como la posibilidad de contar con patrocinios e ingresos adicionales?

El contenido de las reformas paralelas indicaba que el criterio del grupo de senadores que impulsó la “ley Televisa” continuaba obedeciendo a las exigencias de las grandes empresas de radio y televisión que, con el argumento de la “competencia desleal”, consideran riesgosa cualquier posibilidad de crecimiento para los medios no comerciales. Por eso, desde la perspectiva de esos legisladores, habría que seguir tratando a estos medios como si fueran “de segunda”.

Las “reformas paralelas” llegaron a la Cámara de Diputados a finales de abril de 2006, provenientes del Senado, con la idea de que fueran aprobadas. Sin embargo, por diversos problemas políticos ni siquiera fueron discutidas y quedaron relegadas en la “congeladora legislativa”.²⁴

²⁴ La versión que mayor credibilidad tuvo acerca del “congelamiento” de las reformas paralelas en la Cámara de Diputados, fue que la dirigencia del PRI había considerado que en

Aplicación frustrada

Una vez aprobadas las reformas a las leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión,²⁵ y congeladas las iniciativas paralelas, diversas personas y grupos decidieron interponer recursos legales contra la llamada “ley Televisa”. A finales de mayo de 2006, la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México anunció que varias de sus afiliadas presentarían amparos contra la “Ley Televisa”; el presidente de la Red, Ernesto Velázquez Briseño, expresó que las reformas a la LFRTV habían dejado a los medios educativos y culturales sin un marco jurídico adecuado: “Varios de sus artículos —declaró— no sólo omiten a estos medios, sino que buscan evitar su acceso a las nuevas tecnologías”.²⁶ Asimismo, 122 concesionarios de AM agrupados en la organización Radio Independiente de México, dirigida por Roque Chávez, interpusieron amparos.

Pero, sin duda, el recurso legal más eficaz, el que habría de significar un golpe prácticamente mortal contra la “Ley Televisa”, fue el recurso de inconstitucionalidad presentado por 47 senadores de diversos partidos —36.7% de los integrantes del Senado—, encabezados por Javier Corral Jurado del PAN,

Televisa no se había dado al candidato presidencial de ese partido, Roberto Madrazo, un trato adecuado en cuanto al tiempo de difusión dedicado a sus mensajes y que se había preferido apoyar al panista Felipe Calderón. Por esa razón, con el fin de presionar a Televisa, el PRI habría condicionado aprobar las reformas paralelas a que en esa televisora se le diera más apoyo a Madrazo. Al respecto, el entonces senador del PRI, Manuel Bartlett, declaró: “Cuando decidieron respaldar al panista y dejaron caer a Madrazo, le dieron ‘una sopa de su propio chocolate’ y lo convirtieron en el ‘burlador burlado’, que ahora pretende seguir con el chantaje frenando en la Cámara de Diputados las llamadas reformas paralelas, para ver si consigue un mejor trato mediático de aquí a julio”. Véase Andrea Becerril, “Madrazo, burlador burlado con la ‘ley Televisa’: Bartlett”, *La Jornada*, 1 de mayo de 2006. En ese momento empezaba a ser evidente que un sector de la “clase política” estaba inconforme con el vínculo de subordinación que los políticos habían establecido con los barones de los medios electrónicos y llegaban a la conclusión de que era necesario cambiarlo.

²⁵ El decreto firmado por Vicente Fox, mediante el cual el Poder Ejecutivo daba su aval a las reformas de las leyes de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril del 2006.

²⁶ *La Jornada*, 26 de mayo de 2006 [www.jornada.unam.mx/2006/05/26/028n1pol.php].

Manuel Bartlett Díaz del PRI y César Raúl Ojeda Zubieta del PRD.²⁷ El 4 de mayo de 2006 ese grupo de legisladores solicitó ante la SCJN que diversas disposiciones de la “Ley Televisa” fueran anuladas; según los senadores, el paquete de reformas aprobado, contenía 21 violaciones a 27 artículos de la Constitución Mexicana.

La resolución de la Suprema Corte sobre la acción de inconstitucionalidad habría de tardar un año, periodo en el que se produjeron diversos acontecimientos vinculados con la legislación en materia de radio y televisión. El 20 de marzo de 2007, el diputado del partido Convergencia y concesionario de radio, Humberto López Lena Cruz, presentó una iniciativa para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión con el objeto de que todos los concesionarios de radiodifusoras de AM en el país recibieran, por parte del gobierno, una frecuencia adicional de FM en la cual pudieran transmitir simultáneamente la misma programación; la de López Lena era una más de las peticiones, por parte de los radiodifusores de AM, para que se les otorgaran las llamadas “STS Combos”.²⁸

En su iniciativa, el diputado López Lena argumentó:

Actualizar la radio para digitalizarla es primordial, pero hasta en tanto se pueda llevar a cabo la digitalización es necesario dotar de elementos a los concesionarios y permisionarios de estaciones de radio de amplitud modulada para que puedan ser competitivos, y esto se podrá lograr sólo mediante la retransmisión idéntica de su programación en la frecuencia modulada.

Por ello propuso la inclusión de un nuevo artículo en la LFRTV, el número 18, con el siguiente texto:

La autoridad, con base en la posibilidad técnica existente, apoyará a los concesionarios y permisionarios de la banda de amplitud modulada, otorgándoles

²⁷ La composición partidista del grupo de 47 senadores era la siguiente: 15 del PRI, 16 del PAN, 15 del PRD y uno de Convergencia.

²⁸ La iniciativa llamó la atención porque López Lena es radiodifusor de AM —tiene concesionadas siete frecuencias dentro de esa banda en diversas ciudades de Oaxaca—, por lo que sería uno de los beneficiarios inmediatos de su propia propuesta, en caso de que ésta se aprobara.

un sistema de transmisión simultánea por el término que dure la transición de lo analógico a lo digital.²⁹

La iniciativa del diputado López Lena, en ese momento secretario en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, fue “enviada a comisiones para su estudio”.

A finales de abril de 2007, se produjo otro suceso vinculado con la legislación en materia de radio, un episodio sin duda importante porque representaba el primer intento de aplicar las reformas de la “Ley Televisa” a un asunto concreto. Se trata de la expedición, por parte de la Cofetel, del documento “Política de transición a la radio digital terrestre (RDT) de estaciones de radiodifusión sonora ubicadas dentro de la zona de coordinación de la frontera norte de México”, en el que se hace explícito un plan para impulsar el desarrollo de esta modalidad radiofónica en México.

En el documento, la Cofetel reconocía que el gobierno aún no estaba en condiciones de determinar cuál de los tres sistemas de radio digital probados en México —Eureka 147, IBOC, o el DRM— sería el más conveniente para el país; sin embargo, consideraba necesario iniciar cuanto antes transmisiones utilizando el estándar estadounidense, IBOC, en la “zona de coordinación de la frontera norte”. La urgencia, según la Cofetel, se debía a que las radiodifusoras de Estados Unidos cercanas a la frontera con nuestro país incrementan aceleradamente el uso del sistema IBOC y causan interferencias a las emisoras ubicadas del lado mexicano. Por ello, aunque no se había decidido qué sistema de radio digital sería mejor para México, el “órgano regulador” de las telecomunicaciones se veía obligado a convocar a las estaciones nacionales “ubicadas en la zona de coordinación” a comenzar transmisiones de radio digital. Con ello se trataría de evitar que las transmisiones provenientes de Estados Unidos se adueñaran del espectro radioeléctrico. La llamada “zona de coordinación” está fijada por acuerdos entre México y Estados Unidos, para el caso de FM comprende 320 kilómetros a cada lado de la frontera común y para AM incluye todo el territorio

²⁹ Iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados el 20 de marzo de 2007 por el diputado Humberto López Lena Cruz, del Partido Convergencia.

de ambos países debido a la peculiar propagación de las ondas hertzianas en ese rango de frecuencias.³⁰

Para hacer atractivo el ingreso a las transmisiones con el sistema IBOC, la Cofetel ofrecía lo siguiente a las estaciones fronterizas: los concesionarios y permisionarios que decidieran transmitir con el sistema IBOC tendrían que realizar las adaptaciones técnicas necesarias en sus instalaciones y solicitar la modificación de sus concesiones o permisos³¹ para poder proporcionar los diversos servicios que conlleva la radio digital. Con esta disposición se aplicaría por primera vez lo dispuesto en el artículo 28 de la “Ley Televisa”, donde se establecía el mecanismo para que los radiodifusores privados con sólo pedirlo a la autoridad cambiaran las características de su concesión y pasaran a ser operadores de una red pública de telecomunicaciones, con el fin de prestar además del servicio de radio o televisión otros servicios de telecomunicaciones.

Asimismo, el documento expedido por la Cofetel, disponía que “en los términos del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión”, que había sido objeto de una de las principales reformas introducidas por la “Ley Televisa”, las concesiones de quienes decidieran iniciar transmisiones con el sistema IBOC podrían ser refrendadas por un lapso de 20 años sin someterse a licitación.

El acuerdo número 4 del documento elaborado por la Cofetel planteaba la aplicación, por primera vez, de esas dos importantes disposiciones de la “Ley Televisa”:

La Cofetel previo análisis de las solicitudes recibidas procederá, en su caso, dentro de un término de 90 días naturales, a otorgar la autorización de modificaciones técnicas de las instalaciones de la estación de radiodifusión y a

³⁰ A pesar del tono casi patriótico empleado por la Cofetel, no debe olvidarse que la adopción del sistema IBOC en la frontera norte es una demanda sostenida hace varios años por empresarios de la radio en esa región, quienes han manifestado no estar dispuestos a operar con una tecnología de radio digital distinta a la vigente en Estados Unidos. Por lo tanto, no es sólo el deseo de preservar la soberanía sobre el espectro radioeléctrico lo que llevó al gobierno a adoptar el sistema IBOC en la frontera norte; también responde a una demanda empresarial.

³¹ Tras las críticas recibidas por la “Ley Televisa” acerca de que únicamente consideraba a las estaciones concesionadas en los procedimientos para migrar hacia la digitalización, la Cofetel decidió incluir en su documento a las emisoras permisionadas.

modificar las condiciones de la concesión o permiso, de aquellos concesionarios o permisionarios que soliciten realizar transmisiones en el sistema IBOC, adecuando la vigencia de sus concesiones en términos de lo establecido en el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, para lo cual se tomarán en cuenta los propósitos de este Acuerdo o para mantener la operación comercial o cultural de la estación.³²

En la Corte

El proyecto de la Cofetel se vino abajo unas semanas después de expedido, debido a que la acción promovida en mayo de 2006 por 47 senadores tuvo entre sus efectos que la SCJN declarara inconstitucionales el artículo 28, en el que se sustentaba la modificación de las concesiones, y una parte del artículo 16, que permitía el refrendo sin licitación.

El 3 de mayo de 2007, el ministro de la Suprema Corte, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, quien había sido designado por ese cuerpo colegiado para presentar el proyecto de sentencia relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada por los 47 senadores, hizo públicas las conclusiones a que había llegado: varios artículos de la LFRTV, reformados un año antes como parte de la “Ley Televisa”, eran inconstitucionales o contenían elementos de inconstitucionalidad en algunas de sus partes.

Esto provocó que en los medios de comunicación aparecieran nuevas expresiones de apoyo o impugnación respecto a la “Ley Televisa”. Por el lado de los concesionarios de radio fue significativa la postura asumida por Roque Chávez y su grupo, quienes un año antes se habían distinguido por su radicalismo verbal en contra de la CIRT, Televisa y TV Azteca. Seguramente, convencido por Enrique Pereda —el nuevo presidente de este organismo gremial y directivo del grupo Radiorama quien tomó posesión del cargo en octubre de 2006— Chávez cambió rotundamente su postura ante la inminencia de que la Suprema Corte

³² Cofetel, “Política de transición a la radio digital terrestre (RDT), de estaciones de radio-difusión sonora ubicadas dentro de la zona de coordinación de la frontera norte de México”, acuerdo número cuatro.

declarara inconstitucionales artículos fundamentales de la “Ley Televisa”. El 23 de mayo de 2007, la asociación presidida por Roque Chávez, que para ese momento había cambiado su nombre a Radio Independiente de México—un año antes se llamaba Asociación de Radiodifusores Independientes Organizados—, publicó un desplegado en el que se arrepentía de su postura original y apoyaba a la “Ley Televisa” y a la CIRT:

Radio Independiente de México, asociación que agrupa a 83 concesionarios, que operan 216 emisoras, en su gran mayoría (70%) de radio de AM; radiodifusores, todos afiliados a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), nos pronunciamos a favor de las reformas y adiciones a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, aprobadas el año próximo pasado.³³

Apenas un año antes, el líder de esta agrupación había declarado que, al no ofrecer alternativas a las emisoras de AM para la conversión tecnológica, las reformas a las leyes de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones podrían provocar la desaparición de 750 radiodifusoras de esa banda y la pérdida de 20 mil empleos. Ahora, argumentaba lo siguiente:

Esta nueva legislación de la radiodifusión resulta un avance importante en el proceso de actualización y desarrollo de esta industria para competir con el rápido crecimiento de otras tecnologías y medios de comunicación.

El nuevo marco normativo vigente reconoce la convergencia tecnológica y de servicios para la radiodifusión, al tiempo que promueve su competitividad, diversidad, penetración, cobertura y calidad en el servicio que la radio brinda día a día a millones de radioescuchas, y preserva el derecho de los concesionarios y permisionarios de la radio AM para que la autoridad les otorgue el canal espejo de FM analógico.³⁴

³³ Radio Independiente de México, “A la opinión pública”, desplegado, *Milenio*, 23 de mayo de 2007, p. 15.

³⁴ *Idem*.

Y el colmo, una semana antes de que apareciera el desplegado de arrepentimiento, el dirigente de Radio Independiente había declarado:

En esta ley no existe certidumbre jurídica para los concesionarios de AM, por cuanto a la migración hacia las tecnologías digitales, proceso indispensable para su sobrevivencia.

Estamos en desventaja frente a las televisoras en la transición hacia las tecnologías digitales, pues, aunque la ley dice que los concesionarios transitaran a éstas, ¿cómo le haremos nosotros si no tenemos capacidad de espectro para lograrlo, y cómo si nuestras concesiones son obsoletas?³⁵

Incluso, Chávez aseguraba que los 122 amparos promovidos por radiodifusores de AM contra la llamada “Ley Televisa” seguían vigentes. Sin embargo, unos días después cambiaría radicalmente. Había llegado a la conclusión de que debía cerrar filas con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.

Del 24 de mayo al 7 de junio de 2007, los ministros de la SCJN debatieron en torno a la llamada “Ley Televisa” y determinaron que varias disposiciones contenidas en ella eran inconstitucionales. El artículo 28, que permitía a las empresas de radio y televisión adquirir mediante un sencillo trámite el estatus de “redes públicas de telecomunicaciones” para prestar, gracias a la digitalización, diversos servicios de carácter interactivo, fue declarado inconstitucional en su totalidad. En el caso del artículo 17-G, fue declarada inconstitucional la porción donde se establecía que las concesiones habrían de otorgarse mediante licitación “a través de subasta pública”; uno de los ministros, Juan Silva Meza, consideró que al “privilegiar el poder económico como factor se afecta a los principios fundamentales de la Constitución”. El artículo 16 fue declarado inconstitucional en dos de sus porciones: 1) la que establecía una duración fija de 20 años para las concesiones, porque al establecer ese plazo forzoso “se propician situaciones de derecho que dificultan que el Estado cumpla con su deber constitucional de actuar como rector de la economía en el sector de telecomunicaciones, así como con el de proteger el bien del dominio público concesionado”; 2) la que establecía el “refrendo automático” se consideró contraria a la Constitución porque favorecía el establecimiento de monopolios. Igualmente, el pleno de la Suprema Corte

³⁵ *El Universal*, 15 de mayo de 2007 [www.eluniversal.com.mx/finanzas/vi_57759.html].

declaró inconstitucionales tres fracciones del artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión por considerar que “abrían la puerta” al ejercicio de la discrecionalidad por parte de funcionarios públicos que tuvieran a su cargo el otorgamiento de permisos para operar estaciones de radio y televisión. Frases como “cuando menos”, “de considerarlo necesario” o “a su juicio”, que daban a los funcionarios la facultad de introducir elementos de discrecionalidad, fueron eliminadas del artículo 20.

A cambio de hallar elementos de inconstitucionalidad en los artículos antes mencionados, la Suprema Corte no consideró violatorio a la Constitución el hecho de que la LFRTV careciera de alguna disposición para cumplir con lo señalado en el artículo 2 constitucional, fracción B, inciso VI, acerca de que la federación, los estados y los municipios tienen obligación de “establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen”.

Nueva coyuntura

Las resoluciones de la SCJN significaron un fuerte golpe para la “Ley Televisa”, pues los pilares de ésta, el artículo 28, diseñado para que los actuales concesionarios de radio y televisión se transformaran mediante un sencillo acto administrativo en operadores de “redes públicas de telecomunicaciones”, y las disposiciones contenidas en los artículos 16 y 17-G que les garantizaban concesiones con duración fija de 20 años y refrendo automático, fueron declarados violatorios de la Constitución. Con ello, la máxima instancia del Poder Judicial detuvo lo que era, sin exagerar, la transformación en ley de un plan de negocios elaborado por un grupo de empresarios para asegurarse posiciones privilegiadas en el mercado, al menos durante las próximas cinco décadas, sin necesidad de competir y sin pagar por el uso de un bien propiedad de la nación: el espectro radioeléctrico.

Sin embargo, esas resoluciones crearon un vacío jurídico que sólo podrá ser llenado con una nueva reforma a la LFRTV. No era papel de la SCJN juzgar sobre la inconstitucionalidad de algunas disposiciones de la llamada “Ley Televisa” y luego legislar para subsanar los vacíos generados, especialmente en el ámbito de la convergencia tecnológica y de la radio digital. Ese papel corresponderá al

Congreso de la Unión. Ahí se dará otro tipo de discusión y concurrirán otro tipo de fuerzas e intereses. Habrá que ver si los legisladores son capaces de construir un marco legal que logre conciliar los intereses económicos de las empresas, por supuesto los legítimos no los que buscan privilegios, con los intereses sociales, la igualdad de oportunidades para competir en el mercado del sector con la posibilidad de acceso como operadores de medios a comunidades y grupos sociales diversos, todo ello en un marco que impulse el desarrollo tecnológico. O bien si como parte de la “clase política”, los legisladores y sus dirigencias partidarias utilizan la coyuntura abierta por las resoluciones de la Corte para negociar una nueva relación con los barones de los medios. Porque fue muy claro que, en junio de 2007, con la declaración de inconstitucionalidad de los artículos fundamentales de la “Ley Televisa”, se abrió para la “clase política” una coyuntura propicia para negociar con los grandes empresarios televisivos y radiofónicos una nueva relación donde los políticos mexicanos no queden subordinados, como han estado en la última década, especialmente en periodos electorales, a las decisiones de la “telecracia”. Nada garantiza, por lo tanto, que la próxima reforma a la legislación mexicana en materia de telecomunicaciones y de radio y televisión, sea técnica y políticamente inobjetable, y que logre suscitar consenso generalizado. Nada garantiza que políticos y magnates mediáticos encuentren a través de ella, como ha ocurrido históricamente, un espacio privilegiado para establecer acuerdos que beneficien a ambos, pero no necesariamente al conjunto de la sociedad mexicana.

Los olvidados

“Ley Televisa” y medios públicos

Carmen Patricia Ortega Ramírez

Uno de los efectos que tuvo la discusión de la llamada “Ley Televisa” fue que reavivó el interés de la sociedad mexicana por el tema de los medios públicos. Por primera vez, medios estatales como Canal 11, Canal 22, Radio Educación, la Red de Televisoras y Radiodifusoras Educativas y Culturales y el Instituto Mexicano de la Radio tuvieron una participación pública destacada en la revisión de sus propias funciones así como en el debate sobre las condiciones del marco jurídico.

En desplegados, actos públicos y en diversos espacios de su propia programación, estos medios expresaron su desacuerdo por las reformas, adiciones y modificaciones a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones que habían sido aprobadas por la Cámara de Diputados en tan sólo siete minutos, por unanimidad y sin mediar discusión alguna. Un ejemplo de estas manifestaciones fue el desplegado que apareció en la prensa el 17 de enero de 2006, cuando 49 medios pertenecientes a instituciones educativas, culturales, a los gobiernos de los estados y al poder Ejecutivo agrupados en la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, dijeron:

En el Senado se discuten actualmente las reformas a las leyes de Radio, Televisión y Telecomunicaciones que aprobó la Cámara de Diputados. Estas reformas impiden el desarrollo de los medios públicos y ponen en riesgo su existencia. 49 sistemas de radio y televisión que atendemos a más de 25 millones de personas

NO ESTAMOS DE ACUERDO. Cualquier reforma debe garantizar la función social de los medios públicos.¹

Es pertinente subrayar la diversidad de medios que suscribieron ese documento y que formaban parte de la mencionada Red. Entre ellos había sistemas de radio y televisión de estados como Aguascalientes, Campeche, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz; medios universitarios como las radiodifusoras de las universidades de Hidalgo, Querétaro, Veracruz y Radio UNAM, organismos del gobierno federal como Canal 11, Radio Educación y el Instituto Mexicano de la Radio (Imer), e incluso medios de instituciones privadas como la estación de la Universidad Iberoamericana. Esa variedad de actores de la radiodifusión no comercial interesados en hacer explícitas sus discrepancias con aquellas reformas permite, por un lado, reconocer la reacción adversa que suscitó la exclusión de los medios públicos en el proyecto de ley; y por otro, advertir un cambio significativo en cuanto a la participación

¹ “Los medios públicos ante las reformas a las Leyes Federales de Radio y Televisión y Telecomunicaciones”, *El Universal*, 17 de enero de 2006, firmado por Radio y Televisión de Aguascalientes, Sistema de Televisión y Radio de Campeche, Sistema Chiapaneco de Radio y Televisión, Sistema Estatal de Radio de Coahuila, Radio Torreón, TV Colima, Instituto de la Radio Colimense, Canal 11, Instituto Mexicano de la Radio, Ibero 90.9 Radio, Radio Educación, Canal 22, Dirección General de Televisión Educativa de la Secretaría de Educación Pública, Radio UNAM, TV UNAM, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Sistema de Radio y Televisión Mexiquense, Sistema Lobo de Radio y Televisión de la Universidad Autónoma de Durango, Unidad de Televisión de Guanajuato, Radio y Televisión de Guerrero, Radio y Televisión de Hidalgo, Sistema Jalisciense de Radio y Televisión, Sistema Michoacano de Radio y Televisión, Radio Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Dirección General de Radio y Televisión del Congreso del Estado de Morelos, Sistema de Radio y Televisión de Nayarit, Sistema de Radio y Televisión de la Universidad Autónoma de Nuevo León, TV de Nuevo León, Radio Nuevo León, Radio Universidad Veracruzana, Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión, Sistema de Información y Comunicación del Estado de Puebla, Sistema Estatal de Comunicación Cultural y Educativa “Radio Querétaro”, Radio Universidad Autónoma de Querétaro, Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, Comisión de Televisión Educativa de San Luis Potosí, Radio Sonora, Televisora Hermosillo, Televisión Tabasqueña, Sistema Estatal de Radio Tamaulipas, Coordinación de Radio, Cine y Televisión del Gobierno del Estado de Tlaxcala, Radio Televisión de Veracruz, Sistema Teleyucatán, SA de CV, Radio Zacatecas, Instituto Estatal de Radio y TV de Baja California Sur, Universidad España de Durango.

de esos medios en la reflexión y construcción de sus propias condiciones. Ese involucramiento no ha sido una práctica común entre los medios del Estado, muchos de ellos han funcionado de acuerdo con las modalidades que les han impuesto los intereses de los gobiernos federal, local o regional y, generalmente, se han mostrado sumisos o acaso indiferentes frente a las acciones del gobierno. Otros se han resguardado ajenos a ese entorno con el pretexto de que son medios culturales —como si esa circunstancia constituyera una suerte de santuario— y algunos más, aunque han pretendido tener significativa influencia en la vida social y cultural, en realidad han tenido una presencia marginal en comparación con la hegemonía de los medios comerciales.

Sin duda el momento de mayor tensión entre los medios públicos y los promotores de la reforma ocurrió a fines de marzo. Nos referimos a la posición que asumió el Imer, el 29 de marzo de 2006, cuando todo indicaba que serían aprobadas las reformas a las leyes relacionadas con los medios electrónicos. Ese día, en las estaciones del Imer se escuchó una sola canción durante 24 horas, una diferente en cada emisora: Radio 660 transmitió *Si se calla el cantor* de Mercedes Sosa, en la XEB se escuchó la voz de Paquita la del Barrio con la canción *Cheque en blanco*, Reactor 105.7 difundió *Revés* de Café Tacvba y en la 710 Los Tigres del Norte estuvieron todo el día entonando *La neta de las netas*. En Opus 94 se transmitió *Erbarne dich* de La Pasión Según San Mateo de Johann Sebastian Bach y Horizonte 108 difundió *Blue Monk* de Thelonious Monk. En los cortes entre la repetición de la misma pieza musical se escuchaba un mensaje que decía:

Un país sin pluralidad de medios de comunicación sería como escuchar la misma canción todo el día. Hoy miércoles 29 de marzo sólo transmitimos una canción. Las modificaciones a la Ley de Radio y Televisión reducen la posibilidad de crear opciones, el Instituto Mexicano de la Radio manifiesta su desacuerdo. ¿Tú qué piensas?

Ese fue un acontecimiento histórico en la vida política y social del país, pues era la primera vez que un medio del gobierno federal llevaba a cabo tan enérgica protesta y de manera pública contra los actos de uno de los poderes del Estado. Aquel episodio era destacado, sobre todo, porque resultaba evidente que el gobierno, con acciones y omisiones, respaldaba las reformas.

Hechos como ése, indican que en los medios estatales hay una actitud distinta que corresponde con algunos de los cambios que se experimentan en la sociedad mexicana. Hoy en día en este país se puede reconocer una mayor conciencia en algunos de quienes están al frente de medios no comerciales, sus trabajadores y la sociedad, acerca de la importancia que tiene la contribución de los medios públicos al debate político, pero sobre todo al desarrollo social y cultural de nuestra nación.

Durante los meses posteriores a la aprobación de tales reformas, algunos de los medios no comerciales tuvieron un papel activo en la discusión de ese tema. Así como ellos, diversos grupos de la sociedad: cineastas, actores, escritores, periodistas, investigadores, empresarios independientes, sindicatos, organizaciones sociales y académicas, entre otros, siguieron inconformándose con esas modificaciones legales. Muchos de ellos también alertaron al Senado de la República sobre los vacíos e inconsistencias de dichas Leyes, a las cuales de manera conjunta se les denominó “Ley Televisa” debido a la intervención que en su elaboración y orientación tuvieron las dos televisoras privadas más importantes del país, principalmente, Televisa. Pero a pesar de conocer el debate y consientes de las insuficiencias en torno a los contenidos de la iniciativa, el 30 de marzo de 2006, con 81 votos a favor, 40 en contra y cuatro abstenciones, la mayoría de los senadores decidió aprobar la minuta sin la más mínima modificación a ninguna de las dos leyes.

La manera como surgió la llamada “Ley Televisa” significó una penosa regresión en el proceso de democratización de nuestro país. Este acontecimiento mostró, además, el atraso de nuestra clase política, pues partidos y legisladores se dejaron chantajear e influenciar por el poder de los dueños de los medios electrónicos —representado en Televisa y TV Azteca—atendiendo sólo a los intereses de un sector que históricamente ha tenido una posición privilegiada en la industria de la comunicación nacional.

La relación entre medios y mercado ha sido fundamental en el crecimiento que ha tenido el modelo de radio y televisión comercial en nuestro país. Pero, sobre todo, los medios comerciales han contado para su desarrollo con la protección y el auspicio de nuestros gobiernos, los cuales han privilegiado la expansión de la comunicación de carácter comercial sobre la de servicio público. El problema no ha estado únicamente en el predominio de la radiodifusión mercantil sino, además, en la excesiva concentración de las emisoras en pocas manos, sobre todo en la industria de la televisión, la cual se encuentra acaparada básicamente

por dos empresas: Televisa y TV Azteca. Ambos consorcios monopolizan 93% del total de las frecuencias del ramo. El poder económico y político alcanzado por esas televisoras, ha obstaculizado el desarrollo de una oferta más amplia de televisión, tanto privada como pública.

La discusión en torno a la “Ley Televisa” hizo evidente la necesidad de pluralizar la estructura de medios como un requisito esencial para el desarrollo y consolidación de la democracia en México, y mostró también que en ese proceso la función de verdaderos medios de servicio público es sustancial. Nunca como entonces fue tan intensamente cuestionada, no sólo por diversos grupos sociales sino incluso por instituciones estatales y de la administración pública, la concentración que padecen los medios electrónicos y de manera particular la televisión.

Prácticamente todos los cambios que se realizaron al marco normativo de los medios audiovisuales y al de las telecomunicaciones eran contrarios a cualquier principio de equidad y pluralidad. Dichas reformas tenían como objetivo consolidar el control de las televisoras privadas sobre el espectro radioeléctrico y despojar al Estado mexicano de su dominio en la administración de ese bien de la nación. Las reformas favorecían el poder de concentración de los grupos poderosos en los medios audiovisuales y privilegiaban los propósitos comerciales de los dueños de estos medios sobre el interés público y social en un contexto ya de por sí poco equitativo y diversificado.

Esas leyes contenían una serie de disposiciones para asegurar que no hubiera competencia de ningún tipo que pudiera afectar el poder hegemónico que históricamente han tenido las empresas de radio y televisión privada e incluso se marginó, todavía más, a otras opciones de comunicación como las que en muchos casos han representado los medios estatales y comunitarios. Sobre todo, y es el hecho que nos interesa resaltar aquí, la llamada “Ley Televisa” omitió el tema de los medios públicos.

“Ley Televisa”: discriminación y discrecionalidad contra los permisionados

En México los medios de propiedad estatal se han desarrollado como oficiales, culturales, educativos, indigenistas y legislativos, entre otras modalidades, y han

logrado subsistir a la discriminación con la que, la mayoría de las veces, son tratados por el propio Estado, así como a las presiones que cotidianamente les imponen el mercado y el acelerado desarrollo tecnológico. A estas radiodifusoras ha sido habitual identificarlas con el término de medios públicos por el hecho de estar financiadas con fondos del erario público, porque no persiguen fines de lucro y debido también al perfil educativo y cultural que algunas de ellas tienen. Se trata de una gran variedad de medios con estructuras y formas de organización diferentes. La mayoría de ellos opera bajo la figura jurídica del permiso pero también algunos lo hacen mediante la concesión.

CUADRO 1
Medios del Estado

Emisoras	Institución a la que están adscritas
Canal 11	Instituto Politécnico Nacional
Canal 22	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
17 estaciones del Imer	Secretaría de Educación Pública
Radio Educación	Secretaría de Educación Pública
21 estaciones de radio indigenista	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
27 sistemas de radio y televisión de los estados de la República	Gobiernos estatales, poderes locales y municipales
Canal del Congreso	Poder Legislativo
Canal del Poder Judicial	Poder Judicial

A este grupo de medios podríamos agregar otras emisoras que operan bajo el auspicio de universidades públicas, algunas de las cuales se han constituido en espacios importantes para la difusión de la cultura y la reflexión de los acontecimientos sociales, como Radio Universidad de Guadalajara y Radio UNAM, entre otras.

Durante el debate que precedió a la aprobación de las leyes de medios y entre las múltiples impugnaciones que, desde los distintos espacios sociales, se le hicieron a la llamada “Ley Televisa”, siempre estuvo presente el tema de los medios públicos. El vacío legislativo sobre estos últimos fue reconocido incluso por los defensores de dicha reforma, no como una verdadera preocupación, sino más bien como una forma de aparentar cierta sensibilidad sobre el tema aunque sin ceder, en ningún momento, a modificar las normas. Ejemplo de esa actitud fueron las palabras del abogado Eduardo Ruiz Vega, cuyos servicios fueron utilizados por los defensores de la “Ley Televisa” y quien, en las reuniones convocadas por la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, dijo:

En el caso de los permisos creo que, por lo que hace a la asignación, no se alteran los principios que hoy en día se dan; se puntualizan, y coincido que no se mejora la situación de los medios públicos, en eso no podría debatir lo contrario, realmente no hay nada adicional pero tampoco se afecta.²

No había duda, la “Ley Televisa” no abordó el asunto de los medios públicos porque no hubo en sus creadores, ni en el Pleno de los legisladores, interés para definirlos ni para crear condiciones que permitieran su desarrollo. En nuestra legislación de radio y televisión nunca ha existido el concepto de medios públicos. Tampoco se mejoró la situación de los medios permisionados porque en los cambios efectuados a la ley no se reconoció la realidad que constituyen la gran variedad de medios que sin fines de lucro operan en nuestro país. Meses más tarde a la promulgación de dicha ley, Eduardo Ruiz Vega sería uno de los nuevos comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Por su parte, Federico González Luna, otro abogado que participó en la promoción de esas reformas y de quien se decía fue el creador de la llamada “ley Televisa” –aunque en las comparecencias se presentó como consultor independiente–, también se expresó en ese sentido:

² Versión estenográfica de la audiencia pública convocada por la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, celebrada en las oficinas de esa institución el 8 de febrero de 2006, pp. 193-194.

[...] en cuanto a los permisos, efectivamente no están, se tratan en la minuta básicamente para precisar cuáles son los requisitos, habla también cuáles son los requisitos para las estaciones oficiales, y creo que aquí algo muy importante es que el tema, es muy importante de insistirles, o sea, creo que podemos hablar amplísimamente del tema en medios oficiales, en medios públicos, de estaciones comunitarias, yo creo que son temas muy importantes que por supuesto necesitan, merecen un espacio en la sociedad mexicana, pero finalmente no son temas que en este momento se estén tratando en la minuta.³

Poco después de haber sido promulgadas las leyes de medios en el Senado, González Luna fue designado asesor de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT).

Para los representantes de la radiodifusión comercial no tenía importancia postergar la atención, en la reforma de las leyes para los medios electrónicos, de los muchos problemas que padecen la televisión y la radio estatales. No les parecía relevante el hecho de que un segmento fundamental de la radiodifusión mexicana quedase excluido en las leyes que regirían las condiciones para la operación y futuro desarrollo de los medios y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Esa actitud era entendible, aunque no justificable, pues en la historia de la industria de la radio y la televisión mexicana han sido los intereses privados los que han impuesto las condiciones para el desarrollo de la comunicación. El problema fundamental no radica sólo en el hecho de que los empresarios de medios se comporten como lo hacen, sino en que no existen en nuestro país normas o regulaciones que limiten los excesos que cometen. Tampoco hay contrapesos reales ni las condiciones para que existan otras opciones de comunicación, sean públicas o privadas, capaces de competir de manera equitativa con Televisa, TV Azteca o con los grandes grupos de la radio privada.

Por eso fue tan penoso el desempeño que tuvieron los legisladores en la aprobación de la llamada “Ley Televisa”. La cerrazón que mostró la mayoría de los senadores ante la diversidad de voces que les advirtieron de la inequidad e insuficiencias de la ley fue un acto irresponsable y cínico. Ellos –diputados y senadores– tuvieron todos los elementos para no aprobar una ley que sabían se había diseñado para favorecer los intereses privados del sector hegemónico de

³ *Ibid.*, p. 225.

los medios electrónicos. Ellos, de quienes la sociedad podría esperar hicieran su trabajo de manera justa y responsable, ignoraron las razones y las propuestas que les hicieron llegar distintos grupos y representantes de la sociedad civil para una “Reforma Integral a la Ley Federal de Radio y Televisión” en la que, entre otras cosas, se abundaba sobre las condiciones para los medios públicos. Los legisladores también hicieron a un lado el trabajo de sus propios compañeros que durante varios años integraron la subcomisión que en el Senado se encargó de revisar y elaborar un proyecto de ley sobre la materia. Ninguna de esas propuestas fue retomada en las regulaciones que avaló el Poder Legislativo.

Lo cierto es que desde la creación de la Ley Federal de Radio y Televisión en 1960 y hasta las reformas aprobadas en 2006 con la “Ley Televisa”, se mantuvo un vacío respecto a la radiodifusión de servicio público. En su artículo 13, desde su versión de 1960, la Ley Federal de Radio y Televisión, establece que las estaciones “podrán ser comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de otra índole”. Para las emisoras no comerciales las reformas de 2006 mantuvieron la figura jurídica del permiso. Pero ni ahí ni en ninguna otra parte de tales adecuaciones se definieron condiciones para garantizar el servicio público como una función esencial de los medios del Estado ni se precisó su responsabilidad social. Por otro lado, la “Ley Televisa” conservó el término “medios oficiales”. A ese concepto se asocia una variedad de medios que no persiguen fines de lucro y que por sus funciones educativas, culturales o de servicio a la comunidad no deberían considerarse como medios oficiales sino, al contrario, la ley debería garantizar su autonomía con respecto al control gubernamental.

En realidad, los cambios efectuados a la Ley Federal de Radio y Televisión no representaron avance alguno para el fortalecimiento de los medios no comerciales. Peor aún, a estas emisoras se les impusieron nuevas restricciones acentuando con ello un trato desigual y discriminatorio con respecto a la radiodifusión privada. Tres fueron los artículos cuyas reformas afectaron de manera más directa a los medios permisionados. Uno de ellos fue el artículo 20 al cual quedaron incorporadas más y mayores condiciones para el otorgamiento de un permiso. De ese modo, los interesados en solicitar una frecuencia no comercial deberían cumplir con los requisitos que esta legislación establece en el artículo 17-E para las concesiones, a excepción de la fracción II que se refiere al plan de negocios,

y además tendrían que presentar “un programa de desarrollo y de servicio de la estación”.⁴

El artículo 20 de las reformas aprobadas en marzo de 2006 a la Ley Federal de Radio y Televisión estableció:

Los permisos a los que se refiere esta Ley se otorgarán conforme al siguiente procedimiento: I. Los solicitantes deberán presentar, cuando menos, la información a que se refieren las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de esta Ley, así como un programa de desarrollo y servicio de la estación. II. De considerarlo necesario, la Secretaría podrá celebrar entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a su solicitud. Lo anterior sin perjuicio de la demás información que la Secretaría considere necesario recabar de otras autoridades o instancias, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate. III. Cumplidos los requisitos exigidos y considerando la función social de la radiodifusión, la Secretaría resolverá a su juicio sobre el otorgamiento del permiso. La duración de los permisos no excederá de 20 años, renovables por plazos iguales.⁵

Las reformas en este artículo ampliaron la discrecionalidad y la arbitrariedad con la que podría actuar la autoridad al otorgar ese tipo de licencias. Los términos en los que fue elaborada esta norma tales como “cuando menos”, “de considerarlo necesario” y “a su juicio”, fueron tan ambiguos que no precisaban los documentos y trámites que debía requerirles a los interesados en obtener permisos, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En el artículo 21-A se incluyeron requisitos adicionales que debían cumplir las dependencias federales, entidades paraestatales, gobiernos de los estados y de los municipios e instituciones educativas para obtener un permiso con el fin de operar una emisora oficial. Entre las disposiciones que ahí se exponen, llama particularmente la atención la fracción II, pues en ésta se exige a las entidades que pretendan obtener un permiso tener establecido “dentro de sus facultades u

⁴ Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2006.

⁵ *Ibid.*

objeto” la previsión para instalar y operar estaciones de radio o televisión.⁶ Este punto hará más difícil la solicitud de una frecuencia ya que si en la ley orgánica o en la normatividad de la dependencia de que se trate no está consignada la necesidad de utilizar un medio, se verá obligada a modificar esa legislación o reglamentación.

Por otro lado, el artículo 28 de las reformas a la misma ley marginó a los medios sin fines de lucro al ignorarlos para su incorporación al desarrollo tecnológico. En ningún sentido las reformas plantearon el papel que deberían tener los medios del Estado, ni cómo se les incluirían en el proceso de transformaciones tecnológicas que se está generando en nuestro país. En cambio, en ese artículo se facultaba a los concesionarios —es decir, a los operadores comerciales— a utilizar la frecuencia de la que disfrutaban no sólo para transmitir señales de radiodifusión sino para, en ella, difundir además otros servicios de telecomunicaciones sin pagar por ese uso adicional. Esa posibilidad que se les daba a los concesionarios no se les reconocía a los titulares de permisos de radio y televisión. Dicha omisión dejaba a los medios del Estado en condiciones difíciles para mantener su presencia social en el panorama futuro de la comunicación en el país.

Esa situación de inequidad jurídica y social resultó aún más clara cuando fue subrayada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el proceso de inconstitucionalidad que se siguió en contra de las reformas aprobadas a dichas leyes.⁷ La deliberación de los magistrados, que tuvo lugar entre mayo y junio de 2007, suscitó un mayor interés de la sociedad acerca de la necesidad de modificar la estructura de los medios como una forma de garantizar ampliamente la libertad de expresión y la equidad en el acceso de los ciudadanos a la radio y la televisión mexicanas.

En lo que se refiere a los permissionados, los ministros de la Suprema Corte invalidaron tres fracciones del artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión, por considerar que violaban el principio de seguridad jurídica y le permitían a la autoridad un indebido margen de discrecionalidad para otorgar o no los

⁶ *Idem.*

⁷ El 4 de mayo de 2006, 47 senadores de la LIX Legislatura demandaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la invalidez, por inconstitucionales, de distintos puntos en varios de los artículos de las leyes federales de Radio y Televisión y de la de Telecomunicaciones.

permisos. El debate de la Corte hizo evidente que dichas reformas acrecentaban aún más las condiciones de desigualdad para los medios que suelen cumplir una función social y cultural. Esta situación fue clara para el ministro Mariano Azuela Güitrón quien explicó:

[...] si vemos lo que corresponde a los concesionarios y permisionarios, nos vamos a dar cuenta de algo que a mí me parece verdaderamente curioso; que lo comercial, lo que es para especular y ganar dinero, todo es clarísimo, todo [...] un trato muy distinto a los permisionarios, que son los que se van a dedicar de manera directa, a todo lo que el objetivo fundamental de la Ley; las estaciones comerciales requerirán concesión, las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permiso; sí, pero un permiso sujeto a una gran discrecionalidad; y por ahí, hay una disposición que este tema no se toca expresamente, pero que se podría tocar supliendo la deficiencia de la queja, que no pueden tener anuncios comerciales los permisionarios, con lo que se establece un régimen de una televisión fuerte, importante, digitalizada que es la comercial, y una televisioncita modesta, casi diríamos de función meramente altruista, para cumplir las grandes finalidades que se establecen en la Ley de Radio y Televisión. Que hay desigualdad, me parece que hay desigualdad; porque la igualdad debe ser en torno a lo que se está pretendiendo, que es utilizar el espectro radioeléctrico; y en ese sentido, debe haber perfecta igualdad. Las diferencias deben ser para que se actúe en razón de ellas; y para mí, dando mayor facilidad, dando mayores apoyos; dando mayor seguridad jurídica a los permisionarios y no a los concesionarios.⁸

A pesar de la resolución de la Suprema Corte el desarrollo de los medios públicos en México sigue siendo incierto. Sin duda la corrección que hicieron los jueces al artículo 20 propiciará la creación de disposiciones menos inequitativas para el crecimiento de los medios permisionados. Sin embargo, seguimos teniendo un marco jurídico incompleto y débil para garantizar el desarrollo de una radiodifusión de servicio público social y culturalmente influyente.

⁸ Versión estenográfica de la sesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del día 29 de mayo de 2007.

Presente y futuro para los medios públicos

Crear un marco jurídico que establezca condiciones para un desarrollo más justo y plural de los medios electrónicos, ha sido y seguirá siendo una necesidad fundamental para avanzar en el proceso democrático y social de México. Ese marco no debería dejar de lado la realidad que constituye la existencia de una gran variedad de medios distintos a las radiodifusoras comerciales que, desde diversas perspectivas, hoy buscan reconstruir su propia identidad y redefinir su relación con la sociedad y con el Estado. Abandonar a esos medios a una situación de marginalidad significaría nuevos estancamientos en el desarrollo democrático y cultural de nuestra sociedad. Las democracias modernas requieren de una auténtica diversidad de medios y opciones que, en el campo de la comunicación, la radiodifusión privada ha demostrado que es incapaz de ofrecer.

El mercado y el predominio del modelo de radiodifusión comercial han propiciado la estandarización de la oferta cultural, así como la difusión de una pobre noción de diversidad que se reduce a la explotación de los formatos y lenguajes que son económicamente redituables. La utilidad económica y los índices del *rating* o del *share* se han convertido en los criterios predominantes para la toma de decisiones sobre la elección y permanencia de la programación en las emisoras y acerca de los horarios de transmisión. En ese contexto, la presencia de un verdadero modelo de medios de servicio público podría satisfacer la necesidad de los ciudadanos para acceder a perspectivas diferentes desde donde mirar, entender y analizar la realidad social. La televisión y la radio públicas tienen el reto y también la responsabilidad de generar y difundir una programación cuyos contenidos constituyan una opción para mayorías y minorías sociales contribuyendo también a una vida de calidad y de bienestar social.

Sin lugar a dudas, podemos afirmar que en los últimos años la discusión sobre medios públicos se ha ido ampliando. Hay un renovado interés por discutir y evaluar críticamente las funciones de los medios no comerciales. Algunos directivos y trabajadores de las emisoras del Estado han empezado por reconocer que en México no existen verdaderos modelos de comunicación pública y es necesario que tanto esos medios, como la sociedad interesada en ellos, participen en la discusión y la elaboración de mejores condiciones para el crecimiento de esos medios. Diferenciar claramente entre emisoras de gobierno y emisoras públicas es un primer paso para transitar a la comunicación de servicio público.

Una reforma integral a la ley de medios electrónicos que fuese verdaderamente eficaz para sustentar el desarrollo de la radiodifusión de servicio público en nuestro país, debería al menos:

1. Establecer condiciones jurídicas para definir, regular y financiar el desarrollo de la radio y la televisión de servicio público. La razón esencial de los medios públicos es el servicio por lo que entre sus funciones estará responder a las necesidades de expresión, información, entretenimiento, educación y cultura de distintos grupos sociales —de mayorías y minorías— que constituyen a la sociedad mexicana.

El financiamiento de estos medios es fundamentalmente responsabilidad del Estado. La ley prohíbe a los medios permisionados comercializar sus espacios. Sin embargo, cada vez es más necesario que estos medios diversifiquen sus fuentes de ingresos y tengan más recursos para el desarrollo de sus funciones. Para ello hace falta una reforma en la ley que establezca reglas muy claras sobre la manera en que los permisionados podrán acceder a otras fuentes de ingresos, tales como: definir porcentajes respecto a la conformación de los ingresos, crear mecanismos para la rendición de cuentas sobre el uso que se haga de los fondos —sean públicos o privados—, y establecer penalizaciones cuando haya un mal manejo de los recursos.

Entre las modalidades para obtener ingresos extras podrían estar: patrocinios, coproducciones, venta de productos, servicios y publicidad entre otras. En el caso de la comercialización de algunos de sus espacios, sería pertinente reglamentar los porcentajes de tiempo que se dedicarán a la publicidad y los horarios de transmisión, así como establecer límites al tipo de contenidos que se podrán difundir pues los mensajes no deberán contradecir los valores y principios que orientan a tales medios.

2. Garantizar la gestión de esos canales como entidades de Estado autónomas e independientes de intereses particulares, políticos o económicos. La estabilidad y continuidad son fundamentales para el buen desarrollo de las funciones de servicio público y para la planeación del trabajo que estos medios realizan. Por ello será necesario crear las medidas políticas, jurídicas y económicas para que los medios públicos no tengan que estar expuestos a prácticas clientelares o determinados por vaivenes políticos ni sujetos a presiones gubernamentales.

3. Garantizar pluralidad, diversidad e independencia editorial. La pluralidad política, cultural y social constituye un principio básico en el quehacer de los medios de servicio público. El desarrollo de una política editorial independiente será la mejor manera para que estos medios adquieran legitimidad frente a la sociedad.
4. Diseñar estrategias para la producción y difusión de contenidos de calidad. La calidad de los contenidos está relacionada con la responsabilidad social que tienen estos medios en su elaboración y difusión. Esta responsabilidad no tiene que ver con criterios económicos ni de comercialización sino con valores y principios que permiten evaluar la calidad de los contenidos por el beneficio social y la utilidad que éstos proporcionan a sus audiencias. Así, en la valoración sobre la calidad podemos considerar principios como los siguientes:
 - La manera cómo los contenidos sirven a las demandas esenciales y diversas de los públicos en lo que se refiere a información, entretenimiento, conocimiento, ideas, opiniones, habilidades, etcétera.
 - La capacidad de estos medios para dar visibilidad a actores y grupos sociales, a temas y situaciones que suelen ser marginados o excluidos en otros medios de comunicación.
 - La originalidad y creatividad en la elaboración, selección y difusión de contenidos.
 - La diversidad de datos, fuentes, temas, formatos, géneros, lenguajes, imágenes, enfoques, tratamientos, opiniones, argumentos, interpretaciones, tendencias y estilos que los medios sean capaces de proporcionar a sus audiencias.
 - La difusión del pluralismo en lo que se refiere a política, corrientes de pensamiento, creencias, religiones, culturas, razas, etnias, lenguas y prácticas culturales, entre otras.
 - Su contribución al desarrollo de la imaginación, la innovación y la reflexión, así como la combinación de la estética, el profesionalismo y la excelencia tecnológica.
 - La promoción del respeto a la dignidad y a la integridad de las personas, así como a la intimidad y a la vida privada.
 - La difusión de valores esenciales para el desarrollo de la democracia como la tolerancia, la participación y el respeto.

En síntesis, la calidad estará asociada fundamentalmente a la diversidad de opciones de comunicación –formatos, lenguajes, géneros, etcétera– lo mismo que a la pluralidad de contenidos –ideas, opiniones, expresiones culturales, imágenes, enfoques y formas de entretenimiento, entre otros.

5. Asegurar el acceso y la participación sociales en los medios. La presencia de la sociedad en la orientación, evaluación, supervisión y discusión de la televisión pública es uno de los principales fundamentos del quehacer de estos medios. Para ello, en otros países se han instrumentado distintas formas de participación de los ciudadanos en las estructuras de gobierno de las radiodifusoras públicas y en los órganos de evaluación de los mismos.
6. Garantizar condiciones económicas, políticas y tecnológicas para la convergencia digital. Ampliar y democratizar los servicios que estos medios pueden ofrecer a la sociedad será fundamental para la evolución de los medios públicos. La convergencia tecnológica y la digitalización plantean una significativa transformación de las estructuras de comunicación y de las formas de comunicación. La participación decidida de nuestros medios públicos implicaría la posibilidad de que haya un buen uso y equidad de la diversidad de servicios y de nuevas formas de comunicación e interacción con los medios y la sociedad.

Ahora bien, no basta con establecer preceptos sobre pluralidad, diversidad, calidad de los contenidos y ejercicio ético y equilibrado de la información para la radio y la televisión de servicio público. Es necesario que en todo momento tales principios se vean reflejados en el quehacer cotidiano de estas emisoras. La mejor manera de acercarse a la sociedad es con el trabajo consciente y comprometido. Esto implica obligaciones para los medios públicos, la revisión constante de sus funciones, el compromiso cotidiano con la calidad de los contenidos, cuidar la barra de programación para que en ella se vean reflejadas las emisiones para distintos sectores sociales, la coherencia y equilibrio en sus contenidos, la clasificación cuidadosa de la programación, etcétera.

Entre los compromisos que los medios públicos tendrían que llevar a cabo se pueden enumerar los siguientes:

1. Trabajar con transparencia, haciendo un uso adecuado y honesto de los recursos públicos y privados que obtengan.

2. Enriquecer el debate local y nacional desde la visión de las diferencias culturales, sociales y políticas que conforman la realidad regional, nacional y mundial.
3. Contribuir a la constitución de una opinión pública plural y enterada, proporcionando información veraz, oportuna y equilibrada.
4. Diseñar estrategias para incrementar la relación entre esos medios y sus audiencias y para un mejor conocimiento de las necesidades y expectativas de sus públicos.
5. Fomentar la creatividad y la apertura a nuevas formas de expresión artística y cultural.
6. Promover la producción independiente y nacional.
7. Contribuir al desarrollo de una vida de calidad y bienestar social tomando en cuenta a sectores ignorados o escasamente reconocidos por la televisión comercial: personas de la tercera edad, población infantil e indígena entre otros.
8. Favorecer la cohesión social y promover valores como respeto, tolerancia, solidaridad, cooperación, participación y equidad.
9. Condenar la discriminación y la exclusión social, la étnica, la cultural, la política, la de género y la sexual.
10. Elaborar mecanismos de autorregulación como códigos de ética y políticas de comunicación entre otros. Para que estos mecanismos realmente cumplan su función es indispensable que se divulguen ampliamente, que la sociedad los conozca y que los medios creen las instancias necesarias para que la gente pueda hacer llegar sus opiniones o sus evaluaciones sobre cómo se están cumpliendo los compromisos establecidos por el medio de que se trate.

Por último, es importante enfatizar el hecho de que el Estado mexicano no debiera renunciar a su facultad de establecer políticas públicas de comunicación que alcancen al conjunto de los medios, sean públicos o privados. Las sociedades modernas requieren de medios distintos a los comerciales no sólo para contrarrestar los excesos de los medios privados, sino también para fomentar la pluralidad política y social, así como la diversidad cultural que les caracteriza. Es claro que el mercado no será capaz de garantizar por sí solo la pluralidad, el desarrollo cultural, ni una relación más equitativa entre medios y sociedad.

Hoy más que nunca los medios públicos tendrían que actuar como reguladores del ejercicio de la comunicación en nuestro país.

Fuentes consultadas

“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2007.

Versión estenográfica de la reunión celebrada en el Senado de la República el 8 de febrero de 2006.

Versión estenográfica de la sesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de mayo de 2007.

La “Ley Televisa” y el futuro de los medios comunitarios

Aleida Calleja

La aprobación a las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV) y a la de Telecomunicaciones (LFT), significa para México uno de los retrocesos más grandes en la construcción de nuestra democracia; para muchos esta afirmación cobró el sentido más amplio durante el proceso electoral de 2006.

Estas leyes —en especial la de radio y televisión— que debieran ser las legislaciones secundarias que hagan posibles los derechos informativos, en la práctica los niegan. La nueva legislación contraviene preceptos constitucionales que garantizan la libertad de expresión y derecho a la información y, al mismo tiempo, violan estándares mínimos que el Estado mexicano se ha obligado a cumplir en acuerdos y tratados internacionales.

Ahora, el espectro radioeléctrico, un bien público de dominio de la nación, queda esencialmente regido por el libre mercado, reduce de manera sustancial la rectoría del Estado sobre un sector estratégico, fortalece la concentración de los medios electrónicos y destina a la extinción a los medios públicos y comunitarios que ejercen una función social.

Aunque en general se habla de una nueva ley, en sentido estricto lo que se hicieron fueron reformas a las leyes de Radio y Televisión y la de Telecomunicaciones, las cuales fueron aprobadas sin tomar en cuenta las múltiples voces que argumentamos sobre las deficiencias y vacíos que contienen; penosamente la Cámara de Diputados, sin conocimiento ni discusión, las aprobó por unanimidad y posteriormente, a pesar de la gran oposición social, el Senado también las avaló. Diversos sectores sociales, medios públicos y comunitarios pidieron al presidente de la República que las vetara, pero muy al contrario, el Ejecutivo aceleró su

promulgación sin una sola observación, aun con las grandes deficiencias en los procedimientos técnicos legislativos.

Con este vergonzoso capítulo fuimos testigos de cómo el poder mediático puso de rodillas a los partidos, doblegó al Congreso y al Ejecutivo. Es grave la sensación de impunidad que dejó todo el proceso de discusión y aprobación de estas leyes, de indefensión de los grupos ciudadanos frente al poder fáctico, que en el camino fuimos viendo cómo se acallaban las voces y flaqueaban las instituciones que, debiendo velar por el bien común, optaron por negociar los derechos de todos en aras de conservar su pequeño terreno de ganancia política en tiempos electorales.

Indefensión, porque la Cámara de Diputados aprobó las iniciativas en sólo siete minutos, por unanimidad y sin conocer su contenido, aun cuando durante seis años diversos sectores sociales trabajamos y pugnamos por un nuevo marco normativo en materia de radio y televisión. La Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado convocó a foros de consulta, en los que participamos sectores académicos, sociales, empresariales y políticos, en estos foros argumentamos las serias fallas y vacíos de la minuta, pero ni siquiera la opinión de instituciones del Ejecutivo Federal como la propia Comisión Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Comisión Federal de Competencia Económica y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fueron tomadas en cuenta.

Los mismos senadores reconocieron, ante los representantes de los medios comunitarios, que las críticas a las reformas eran ciertas y válidas, pero prefirieron servirse del poder. Fue precisamente esta falta de visión lo que hizo que los poderes fácticos aprovecharán la coyuntura electoral, pasando por encima de todos. Muchos de ellos afirmaron ante nosotros que ciertamente los permisionados, especialmente los comunitarios, quedarían en muy malas condiciones, pero era mejor que “nada o como estamos ahora”, en otras palabras, no importa, el sector social es sacrificable.

Como nunca antes en la historia del país, un tema como la legislación en radio, televisión y telecomunicaciones levantó un interés y un descontento inusitado de varios sectores. Lo cierto es que, con el arribo de la convergencia tecnológica, el abordaje del tema se hizo complejo pues ahora se mezclan dos materias y leyes; lo que ha privado es una ausencia de información y discusión pública a pesar de

ser un tema central para el desarrollo del país en los próximos años, que cambiara de manera sustancial lo que ahora conocemos como radiodifusión.

A continuación menciono algunos de los principales argumentos que expusimos ante el Congreso de la Unión para apuntar las serias fallas de las propuestas legislativas en discusión.

Sobre la función social y los monopolios

Las reformas ignoran un principio fundamental de la radiodifusión: su función social. La reduce a un bien mercantil, sujetando la convergencia tecnológica a cuestiones puramente técnicas.

De acuerdo con el artículo 28 de nuestra Constitución, el espectro radioeléctrico forma parte de los recursos de la nación, considerando el servicio de radiodifusión área prioritaria del Estado. Éste ejerce su rectoría y dominio pero posibilita a sectores sociales y privados tener participación en las actividades que se encuadren en este campo, previo otorgamiento de concesiones –para explotación comercial–, o permiso –para fines educativos y culturales. Constitucionalmente el Estado debe proteger y vigilar esta actividad desde una perspectiva de interés público, para asegurar el cumplimiento de su función social; dado que es un bien considerado patrimonio de la nación, se establece la prohibición de monopolios.

Sin embargo, las reformas a la ley facilitan la concentración, aún mayor a la actual, especialmente en la televisión, pues aunque la adjudicación de concesiones ya no será discrecional, el procedimiento establece que el criterio esencial para determinar el otorgamiento de concesiones será la subasta ascendente, esto es, que sólo el mejor postor podrá ganar, y el mejor postor serán siempre los grupos económicos más poderosos que de suyo tienen en sus manos la mayor parte de las frecuencias en este país.

A partir de esta condición quedan fuera la pequeña y mediana industria facilitando la mayor concentración de los mismos grupos; se debe recordar que en México dos empresas televisivas concentran 86% de las frecuencias, con lo que nuestro país encabeza la lista mundial de mayor concentración mediática.

Los medios de comunicación tienen dueños y reflejan en sus transmisiones la posición e intereses de éstos, mediante ellos la sociedad se informa y se forma

un criterio sobre los asuntos centrales de la vida pública; dejar en unas cuantas manos la difusión de opiniones e ideas atenta no sólo contra el mercado mismo, sino contra los derechos informativos de nuestra sociedad pues no cuenta con mayores alternativas.

La radiodifusión constituye un soporte tecnológico para el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información. Por la amplia cobertura que tiene, en los marcos internacionales la libertad de prensa está directamente relacionada con la regulación de la actividad radiodifusora.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), haciendo una interpretación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la libertad de pensamiento y de expresión, ha determinado que: “las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.¹

En el mismo sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha señalado que: “las subastas que contemplen criterios únicamente económicos, o que otorguen las concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores, son incompatibles con la democracia participativa y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.²

La pluralidad en la radiodifusión se reconoce como una forma de tutelar la libertad de expresar ideas en los tribunales de nuestro país. En un notable precedente, los tribunales federales han dicho:

¹ Principio 12, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Declaración de principios sobre la libertad de expresión”, aprobada en su 108 periodo de sesiones, octubre de 2000; al ser miembro de la Organización de Estados Americanos, México forma parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la CIDH es uno de los órganos principales en la materia; asimismo, en virtud de la adhesión de México a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha comprometido con la obligación de garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión establecido en el artículo 13 de dicha convención.

² Informe de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión sobre Guatemala, 2001, capítulo IX.

[...] la libertad constitucional de expresar ideas debe incluir necesariamente la libertad de utilizar todos los medios de expresión, sean palabras o conductas, en cuanto puedan difundir ideas, y esto incluye los medios masivos de difusión.³

Y agrega:

Lo que las autoridades deben combatir es el monopolio monocromático de esos medios masivos de comunicación. Y la única razón para prohibir el uso de nuevos canales, o para cancelar las concesiones o permisos de canales en uso, será evitar que se forme un monopolio que coarte la libertad de expresión, o impedir que los canales utilizables queden en manos de personas poco serias, [...] cuando se va a otorgar una concesión, la SCT debe hacer los estudios pertinentes –para– que no se constituyan monopolios monocromáticos de tan importantes medios de difusión.⁴

Con las reformas, el Estado renuncia a su potestad reguladora pues permite que los concesionarios de la radiodifusión, como consecuencia de la llamada convergencia tecnológica, puedan prestar servicios de telecomunicación –como internet, transmisión de datos e imagen– sin que ello les obligue a pasar por un proceso de licitación y pago obligado de una contraprestación para que las empresas privadas utilicen bienes nacionales para su negocio.

Además, se concede un plazo de 20 años para la duración de las concesiones, periodo excesivo considerando que el promedio es de 10 años según los estándares internacionales. Lo más preocupante es que la renovación automática de estas concesiones no contempla mecanismos de verificación de la condición fundamental de la prestación de estos servicios, es decir, el cumplimiento de la función social y no mercantil.

³ “Libertad de expresión. Radiodifusoras. Concesiones”, Tribunales Colegiados de Circuito, séptima época, *Semanario Judicial de la Federación*, 109-114 Sexta parte, p. 120, Tesis aislada.

⁴ *Idem*.

Órgano regulador

Aun cuando las reformas proponen la recomposición y ampliación de funciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), como órgano regulador del Estado, uno de los puntos más controvertidos es el que se refiere a su integración, ya que la LFRTV no contiene especificaciones que garanticen la imparcialidad de los comisionados, sobre todo si se toma en cuenta que hablamos de un bien público, considerado área estratégica de la nación.

En la ley se establece que los comisionados de la Cofetel no podrán realizar durante sus funciones empleos, trabajos o comisiones públicas o privadas, excepción hecha a actividades docentes; tampoco podrán conocer de asuntos en los que tengan un interés directo o indirecto. Sin embargo, no se prevén situaciones pasadas inmediatas que también podrían afectar la imparcialidad de los comisionados o generar conflictos de intereses en el desempeño de sus funciones. Por ejemplo, el haber sido dirigente de algún partido político o de una asociación religiosa, el haber sido concesionario o permisionario de radio y/o televisión directa o indirectamente, accionista o directivo de algún medio concesionado o permisionado, por citar algunas. La ausencia de criterios de imparcialidad e independencia agrava aún más la situación cuando la ley establece que los comisionados podrán mantenerse en sus cargos hasta por ocho años, con posibilidad de reelegirse, de tal manera que podrán mantenerse ahí hasta por 16 años.

Permisos

En nuestro país, la figura de permiso está destinada a cubrir el servicio de radiodifusión para fines educativos, culturales y sociales, aquí están una buena parte de los llamados medios públicos que son los que pertenecen a instituciones del Estado, como las radios indigenistas que pertenecen a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y como las radios universitarias que pertenecen a instituciones educativas.

En esta figura también están los medios comunitarios, que en los últimos años libraron una batalla para obtener sus permisos de operación por parte del Estado y que pertenecen al sector privado conformado por grupos ciudadanos

de los sectores indígenas, campesinos y urbano-marginales. Las reformas afectan los derechos de los grupos ciudadanos que operan medios comunitarios en:

- a) La garantía de seguridad jurídica y la regulación de la discrecionalidad administrativa.
- b) La garantía de igualdad y no discriminación y la diversa regulación entre concesionarios y permisionarios.
- c) El impedimento para aprovechar la convergencia tecnológica para la prestación de servicios adicionales de telecomunicaciones.
- d) La restricción para realizar actividades económicas no lucrativas.

El principal motivo por el que grupos ciudadanos en nuestro país no obtuvieran permisos para operar medios comunitarios fue la amplia facultad discrecional de la autoridad para otorgarlos, pues hasta antes de la existencia de las radios comunitarias, el Estado sólo contempló a los medios comerciales o a los medios del Estado en manos de instituciones.

Las reformas a la ley lejos de acabar con la "discrecionalidad" del Ejecutivo Federal, la legalizan y la promueven cuando proponen que "de considerarlo necesario" la Secretaría de Comunicaciones y Transportes "podrá" sostener entrevistas con los interesados para que aporten información "adicional" en relación con su solicitud; cuando mencionan que sin perjuicio de la "demás información" que la Secretaría "considere necesario" recabar de "otras" autoridades o instancias para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su "idoneidad" para recibir el permiso de que se trate. Lo que agrava aún más la discrecionalidad es que la Secretaría resolverá "a su juicio" sobre el otorgamiento del permiso. Mientras que el criterio económico es puntual para el otorgamiento de concesiones, el criterio del "juicio" así, sin más ni más, es el único preciso para el otorgamiento de permisos. Sin embargo, en qué consiste o qué debería entenderse por "juicio" es una incógnita. Además, ¿qué tipo de entrevistas podrá sostener la Secretaría?, ¿qué información adicional puede solicitar?, ¿incluye también los datos personales?,⁵ ¿en qué momento del

⁵ Ello en relación con la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y respecto de la protección de datos personales, ya que de aprobarse este criterio podría dar lugar a que se viole el derecho protegido por la ley en mención.

procedimiento?, ¿cuándo será necesario recabar información de otras autoridades o instancias?, ¿cuáles son estas autoridades o instancias?, ¿cuáles son los plazos de respuesta por parte de la Secretaría?, ¿cuál es el plazo para el otorgamiento del permiso?

Las omisiones señaladas en el párrafo anterior violan la seguridad jurídica de los interesados en obtener permisos. Precisamente, uno de los principios rectores de las garantías de seguridad jurídica contempladas por la Constitución es el de la *lege manifesta*, es decir, las leyes deben ser claras, precisas, comprensibles, alejadas de formulismos oscuros y complicados. Cuando las leyes contienen disposiciones que no cumplen con tales características, sus destinatarios se encuentran en una situación en la cual no pueden prever las consecuencias jurídicas de tales preceptos. En el caso concreto, ello se materializa cuando los aspirantes a permisionarios no conocen previa y detalladamente los requisitos puntuales que deben cubrir sus solicitudes, violándose el artículo 14 constitucional. Pero, además, también se violan garantías de igualdad. Así, al abocarse al tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que la ley no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria.⁶

⁶ La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley en relación con su contenido [...] el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Las reformas a la ley establecen sin fundamento procedimientos y requisitos notoriamente distintos e inequitativos para la obtención de concesiones y permisos, no obstante se trata del ejercicio de los mismos derechos en uno y otro caso. Por lo tanto, con las reformas se viola la garantía de igualdad establecida por el artículo 1 constitucional.

Asimismo, en su conjunto, las reformas parecen establecer un procedimiento de investigación policiaca de los grupos que aspiran a obtener un permiso. Por ejemplo, respecto de la información que la SCT pueda recabar de "otras" autoridades o instancias para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso.

En relación con lo anterior, existen experiencias durante el trámite de permisos de radios comunitarias a los que se les solicitó contar con el aval de la Secretaría de la Defensa Nacional para el otorgamiento de los permisos, condición que no prosperó porque ese requisito no se establecía en la LFRTV ni en su reglamento, ahora es totalmente posible. Este criterio sólo se aplica a los aspirantes a permisionados sin fines de lucro y de uso social, comunitario y educativo, entre otros, legalizando una situación inequitativa para una radiodifusión que aporta al desarrollo y servicio del país.

Por otro lado, las reformas prácticamente eliminan la posibilidad de existencia de medios comunitarios. No obstante que es un hecho su existencia y funcionamiento, las reformas a la LFRTV no contemplan específicamente su inclusión sino que la limitan sin fundamento alguno. Aún más, las reformas sólo prevén que se podrán otorgar permisos de estaciones oficiales a las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, a entidades paraestatales, a gobiernos estatales y municipales, y a las instituciones educativas públicas. En artículo aparte, esta ley establece que podrán otorgarse permisos para las estaciones culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas a ciudadanos mexicanos o sociedades mexicanas sin fines de lucro. Esta propuesta lo único que genera es que quienes pretendan instalar y operar medios comunitarios se conformen con lograr cobijarse bajo el rubro de "estaciones culturales", aun cuando puedan tener otros fines igualmente legítimos.

Con estas disposiciones se viola el artículo 2, apartado B, fracción VI, de la Constitución, el cual establece que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades tienen la obligación de "extender la red de telecomunicaciones que permita la integración de las

comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación”, así como “*establecer condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar los medios de comunicación*, en los términos que las leyes de la materia determinen”. Las reformas a la ley no contemplan en ningún apartado esta posibilidad.

Por lo tanto, se acrecenta la exclusión de las mayorías en nuestro país para acceder a frecuencias radioeléctricas y por ende, para ejercer sus derechos informativos y su libertad de expresión, además, se deja fuera al tercer sector de la comunicación, que es la radiodifusión comunitaria y ciudadana, que ha sido reconocida por el Estado mexicano con la emisión de permisos para asociaciones civiles sin fines de lucro, que tienen como objetivo el dar un servicio público a aquellas comunidades más vulnerables y empobrecidas del país. Las reformas no toman en cuenta la actual realidad mediática, pues de facto, el Estado ha reconocido la titularidad de grupos sociales para operar frecuencias radioeléctricas en cumplimiento de las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos como la CIDH y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, por lo que la radiodifusión comunitaria se encuentra como tema pendiente para su reconocimiento jurídico en el Programa Nacional de los Derechos Humanos.

Por otra parte, al ser de naturaleza distinta en su titularidad y operación a los medios de Estado, los medios comunitarios no cuentan con recursos del erario público para su existencia. Sin embargo, aun así las reformas no contemplan los mecanismos de financiamiento para los permisionados, máxime cuando está en puerta el proceso de convergencia tecnológica, respecto a la cual las reformas no contemplan a los medios permisionados, e incluso contemplándose se omite el problema central del financiamiento ¿cómo harán las comunidades urbano marginales, campesinas e indígenas para dicho cambio que requiere de altísimas sumas de inversión? En estas condiciones se condena al sector social de la radiodifusión a su desaparición.

La prohibición a los permisionarios para utilizar el tiempo aire para obtener ingresos económicos se sustenta en la percepción de que un pago equivale a una actividad lucrativa, o bien que todo pago por la emisión de mensajes es lucro, lo cual no es ninguna confusión inocente, sino una manera de evitar que otros actores entren a las plazas de los medios comerciales, en contraposición a una

lógica de libre competencia, pues no toda actividad económica es lucrativa.⁷ Los permisionarios que están conformados como asociaciones civiles, como es el caso de las emisoras comunitarias, pueden adoptar una diversidad de formas de asociación, siempre y cuando las mismas no sean propias para realizar actividades de especulación comercial, por lo que la ley les da capacidad para realizar actividades económicas sin que impliquen propósito de lucro, a fin de que cumplan con su objeto social. El lucro se refiere a la finalidad de repartición de ganancias entre los socios, no a la simple obtención de ingresos. Si el efecto de las disposiciones de la LFRTV es impedir la realización de actividades económicas propias de la naturaleza de las sociedades de que se trate, dichas reformas se extralimitan pues imponen restricciones a la capacidad que las propias leyes que regulan las sociedades les otorgan. El impedimento para realizar actividades económicas no lucrativas constituye una restricción al derecho de las personas jurídicas a su posibilidad de permanencia y a su desarrollo.

Tal perversa confusión entre actividades económicas y propósito de lucro, ha llevado a las radios comunitarias a un estado de exclusión y de precariedad económica que las condena a la extinción, especialmente frente al proceso inminente de convergencia tecnológica, por ello es que carece de todo fundamento la pretensión de evitar que las radios comunitarias puedan participar de ciertos ingresos que les permitan sostenerse de forma digna. También podemos observar que se establece una distinción sin fundamento entre concesionarios y permisionarios, donde nuevamente los primeros disfrutan de todos los beneficios y los segundos sólo enfrentan las cargas.

El legislador confunde una vez más el concepto de lucro –finalidad de repartición de utilidades o ganancias– con la mera obtención de los ingresos necesarios para la mínima subsistencia, condenando a la inanición económica a muchos permisionarios que, como las radios comunitarias, se sostienen de los recursos aportados exclusivamente por sus socios, ante la prohibición de cualquier otro tipo de ingreso.

Una interpretación conforme a la Constitución habrá de considerar que los permisionarios, al igual que los concesionarios, comparten el mismo derecho recibir contraprestación por la transmisión de mensajes.

⁷ Véase Jorge Barrera Graf, *Las sociedades en derecho mexicano*, UNAM, México, 1983. p. 76.

La omisión del legislador en incluir al permisionario en la posibilidad de participar de la difusión de propaganda electoral u otras actividades, sumada al equivoco de confundir ingresos económicos con lucro, excluye inconstitucionalmente a las personas permisionarias de la posibilidad real de hacerse de los medios para su subsistencia, condenándolos inequívocamente a la desaparición.

Lo que sigue

Vergonzante es que se haya realizado el despojo a la nación, pero aún quedan vías jurídicas para detener este atropello, como la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que llevó a cabo un grupo de senadores opositores a la ley. Tocaré al Poder Judicial dar la última palabra y demostrar su autonomía, pero sobre todo, demostrar que los mexicanos aún tenemos instituciones que velan por el bien común, es su oportunidad histórica, sin embargo, al momento de terminar de escribir estas líneas, aún no hay una respuesta de la Corte al respecto, lo cual es preocupante. Además están los amparos que han interpuesto los concesionarios de AM y las radios comunitarias, así como las controversias constitucionales de los municipios indígenas. Habrá también que trabajar de manera efectiva para que el nuevo Congreso recupere su poder y dignidad perdida con una nueva legislación incluyente que garantice plenamente el derecho a la información de la sociedad mexicana, y que en la actual legislatura se incluya a cabalidad una reforma integral de las leyes de radio, televisión y telecomunicaciones que vea por el bien común y cumpla con el papel histórico que le corresponde.

Derecho de réplica y televisión

Aproximación a la normativa mexicana

Ernesto Villanueva

El sistema jurídico de la televisión en México no ha estado acompañado de herramientas que garanticen, aunque sea de modo mínimo, medidas de pluralismo. El pluralismo, la diversidad y el derecho a la información no se advierten en la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960. Peor aún, esta ausencia democrática se hizo más patente con las reformas y adiciones hechas a dicha ley en 2006. Es evidente que la declaración de inconstitucionalidad resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), sobre diversos contenidos normativos previstos en algunos artículos de las leyes federales de Radio y Televisión y la de Telecomunicaciones, lo que mediáticamente se conoció como “Ley Televisa”, representa un paso positivo, pero no agota de ninguna forma la discusión sobre el tema. Es claro que las disposiciones constitucionales en la materia tampoco ofrecen mayores recursos a la SCJN como para que hubiera indicado soluciones normativas a la problemática del sector, sin el riesgo de haber invadido la esfera de otros poderes constitucionales, particularmente del Legislativo. Es por esta razón que la agenda del pasado sigue pendiente porque persiste el déficit democrático de la legislación vigente, aun con la declaración de inconstitucionalidad. Uno de los aspectos que deberían privilegiarse en una eventual reforma legislativa sobre la materia reside en la adecuada regulación del derecho de réplica.

Éste representa el primer instrumento con que cuenta el ciudadano para acceder a los medios de comunicación a fin de hacer valer sus puntos de vista sobre hechos que lesionen sus garantías públicas. De esta forma, es posible extraer algunas consideraciones sobre los objetivos de este singular derecho, entre las que destacan

las siguientes: *a*) constituye una vía inmediata, de carácter extrajudicial, que habilita al particular para defender su honor, reputación, personalidad o imagen afectadas por información inexacta o equivocada, mediante la difusión de las precisiones o correcciones pertinentes, en el medio en que se originó la controversia; *b*) representa un vehículo de comunicación entre emisores y receptores, que fomenta la objetividad y la veracidad en la información que transmiten los medios de comunicación a la opinión pública; *c*) ofrece a la sociedad civil distintas posturas y puntos de vista sobre hechos controvertidos, lo que le brinda mayores elementos de juicio sobre temáticas de interés general. Es importante advertir que el derecho de réplica no puede ejercerse de manera ilimitada y en todas las materias, ya que esto implicaría la posibilidad de vulnerar otras libertades públicas, en especial la libertad de expresión. Por ello, el derecho de respuesta puede tipificarse conforme a las modalidades que a continuación se enuncian:

1. Debe tratarse de una información, mención o referencia inexacta o agravante que lesione algún derecho de una persona, a través de un medio de comunicación que se dirija al público. En general, el texto inexacto o agravante es una relación de hechos redactados, por ejemplo, en una nota informativa. Las informaciones susceptibles de respuesta son datos que por su naturaleza puedan examinarse en cuanto a su integridad, y cuya esencia no esté formada exclusivamente por la manifestación de una opinión personal, valoración o advertencia en relación con la actitud de un tercero. También la fotografía constituye una referencia a la persona, aunque a simple vista pareciera no contestable —pese a que aquélla pudiera afectar la intimidad o se haya obtenido contra la voluntad del implicado, en este caso operaría la acción judicial para resarcir el daño moral provocado—, pero si la fotografía se edita y refleja una escena que nunca existió, es posible ejercer el derecho de réplica.
2. La información difundida debe contener un grado de inexactitud o de agravio que afecte o sea susceptible de afectar cualquiera de los derechos humanos fundamentales, particularmente su dignidad personal, de manera que pueda deducirse la existencia de un interés legítimo por parte del receptor.
3. El afectado tiene el derecho de emitir mediante el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en forma gratuita y oportuna, así como de guardar correspondencia y proporcionalidad con la información de los hechos que la justifican; no debe ser contraria a la ley, a las buenas costumbres, ofensiva al

periodista ni debe lesionar intereses legítimos de terceros. Quienes replican pueden ser personas físicas, directamente los afectados, sus parientes hasta el cuarto grado, en caso de ausencia o de otros impedimentos, o bien sus herederos cuando la persona aludida haya muerto sin haber respondido. También las personas morales y las entidades públicas son susceptibles de ejercitar el derecho de respuesta.

4. La negativa a publicar o difundir la respuesta o rectificación a la brevedad posible brinda a quien responde, acción judicial de trámite sumarísimo para hacer eficaz su derecho de réplica.
5. La publicación o réplica del afectado no sustituye ni exime de las responsabilidades legales a que hubiere lugar en materia civil o penal.

El origen normativo de este derecho se ubica en una iniciativa de ley presentada por el diputado francés J.A. Dulaure, en 1795, que finalmente no prosperó, para el “establecimiento de la libertad de prensa y la represión de los abusos”.

El artículo 1 del proyecto referido precisaba:

[...] todos los propietarios o redactores de diarios u obras periódicas, cualquiera que sea su denominación, que hubiesen publicado un artículo atentatorio a la reputación de uno o varios ciudadanos, estarán obligados a insertar la respuesta al mismo, dentro de los cinco días que sigan a la recepción, bajo pena de clausura de los diarios u obras periódicas, y la de ser condenados además a los gastos de la impresión, del timbre y del franqueo postal de tres mil ejemplares de dicha respuesta.¹

En 1822, en Francia, con el propósito de salvar a la monarquía de la asidua crítica de la prensa, “en virtud de una enmienda presentada a la Ley de Prensa por el diputado francés Mestadier, fue incluido en el artículo 11 de la Ley del 25 de marzo. Según este artículo se concedía este derecho a toda persona nombrada en los periódicos, para que ejercida la facultad de rectificación fuese insertada con carácter gratuito en el número más próximo y en el plazo de tres

¹ Cfr. Eliel C. Ballester, *Derecho de respuesta. Réplica. Rectificación*, Astrea, Buenos Aires, 1987, p. 2.

días, la nota rectificadora que podría ser el doble de la que contestaba”.² Más tarde, también en Francia, se establecería el derecho de réplica en la Ley del 29 de julio de 1881 –artículos 13 y 13-1.

Hoy en día, en distintos instrumentos internacionales se ha reconocido el derecho de réplica como un derecho humano fundamental correlativo al derecho de expresión y de información. Si en los medios en general, el derecho de réplica es fundamental para defender el derecho al honor y la vida privada, así como el derecho a la información, adquiere mayor sentido tratándose de medios electrónicos por dos razones: *a*) porque se trata de medios que operan el espectro radioeléctrico que es propiedad de la nación, pero gestionada bajo concesión, licencia o permiso por un número muy reducido de personas. Esta peculiaridad hace que estos medios tengan frente a sí mayores cargas de responsabilidad social. El Estado al concesionar este servicio –que supone una ventaja inicial de unos sobre otros, explicable sólo por la escasez de frecuencias– debe establecer mecanismos para que los titulares de esa concesión sean las personas más adecuadas que administren ese bien colectivo de manera óptima y se proteja al mismo tiempo a la audiencia en forma eficaz; y *b*) porque se trata de vehículos de comunicación de gran impacto en la vida diaria de las personas por sus características de accesibilidad, asequibilidad e inmediatez, que pueden moldear la opinión pública y restringir o maximizar su libertad, circunstancia que demanda del Estado, por esa razón, una intervención mínima para garantizar los derechos de todos. En Estados Unidos, en el caso “Red Lion Broadcasting versus FCC” de 1969, la Corte Suprema dejó en claro dos aspectos significativos: *a*) el que es supremo es el derecho de los televidentes y de los radioescuchas y no el de las emisoras; y *b*) el propósito de la libertad de expresión es preservar un desinhibido mercado de ideas en donde la verdad terminará por prevalecer, y no apoyar el monopolio de dicho mercado, ya sea por el gobierno o por una persona privada.³ Por otro lado, en lo relativo a la radio y la televisión, la piedra angular del sistema de radiodifusión europeo ha reconocido expresamente este derecho.

² César Molinero, *Teoría y fuentes del derecho de la información*, EUB, Barcelona, 1995, p. 203.

³ Cfr. Fiss Owen, *The theory of free speech*, Harvard University Press, 1996; Julio César Rivera, *La constitucionalidad del derecho de rectificación o respuesta*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2004, p. 26.

En efecto, el artículo 23 de la Directiva del Consejo de 3 de octubre de 1989,⁴ sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, señala que:

1. Sin perjuicio de las demás disposiciones civiles, administrativas o penales adoptadas por los estados miembros, cualquier persona física o jurídica, independientemente de su nacionalidad, cuyos legítimos derechos, en particular por lo que atañe a su honor y su reputación, hayan sido lesionados como consecuencia de una alegación incorrecta hecha en un programa televisivo deberá poder disponer de un derecho de réplica o de medidas equivalentes.
2. El derecho de réplica o las medidas equivalentes se podrán ejercer frente a todos los organismos de radiodifusión televisiva que queden bajo la jurisdicción de un Estado miembro.
3. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para establecer este derecho o estas medidas y determinar el procedimiento para su ejercicio. En particular, velarán para que el plazo previsto para ejercer dicho derecho de réplica o dichas medidas equivalentes sea lo suficientemente amplio y para que las modalidades permitan que personas físicas o jurídicas que residan o estén establecidas en otros Estados miembros puedan ejercer dicho derecho o dichas medidas de forma adecuada.
4. Podrá desestimarse la solicitud del ejercicio del derecho de réplica o de las medidas equivalentes si no estuviere justificada con arreglo a las condiciones establecidas en el apartado 1, si constituyere un acto punible, si comprometiera la responsabilidad civil del organismo de radiodifusión televisiva o si fuere contraria a las buenas costumbres.
5. Se establecerán procedimientos mediante los cuales las controversias sobre el ejercicio del derecho de réplica o de medidas equivalentes puedan ser objeto de recurso jurisdiccional.

⁴ Previamente, en 1974, el Comité de Ministros del Consejo de Europa había expresado su convicción de ampliar este derecho de la prensa a la radio y la televisión. *Cfr.* Ballester, *op. cit.*, p. 143.

En 2004⁵ y en 2006⁶ se han expedido acuerdos del Comité de Ministros del Consejo de Europa para mejorar los mecanismos de cumplimiento del derecho de réplica. En México, el primer fundamento legal del derecho de réplica se localiza en el artículo 27 de la Ley de Imprenta, que a la letra dice:

Los periódicos tendrán la obligación de publicar gratuitamente las rectificaciones o respuestas que las autoridades, empleados o particulares quieran dar a las alusiones que se les hagan en artículos, editoriales, párrafos, reportazgos o entrevistas, siempre que la respuesta se dé dentro de los ocho días siguientes a la publicación, que no sea mayor su extensión del triple del párrafo o artículo en que se contenga la alusión que se contesta, tratándose de autoridades, o del doble, tratándose de particulares; que no se usen injurias o expresiones contrarias al decoro del periodista, que no haya ataques a terceras personas y que no se cometa alguna infracción de la presente ley. Si la rectificación tuviere mayor extensión que la señalada, el periódico tendrá obligación de publicarla íntegra; pero cobrará el exceso al precio que fije en su tarifa de anuncios, cuyo pago se efectuará o asegurará previamente. La publicación de la respuesta se hará en el mismo lugar y con la misma clase de letra y demás particularidades con que se hizo la publicación del artículo, párrafo o entrevista a que la rectificación o respuesta se refiere. La rectificación o respuesta se publicará al día siguiente de aquel en que se reciba, si se tratare de publicación diaria o en el número inmediato, si se tratare de otras publicaciones periódicas. Si la respuesta o rectificación se recibiere cuando por estar ya arreglado el tiro no pudiere publicarse en los términos indicados se hará en el número siguiente. La infracción de esta disposición se castigará con una pena que no baje de un mes ni exceda de once, sin perjuicio de exigir al culpable la publicación correspondiente, aplicando, en caso de desobediencia, la pena del artículo 904 del Código Penal para Distrito Federal.

Del análisis de este artículo se concluyen tres consideraciones partiendo de que esta norma jurídica, más que regular el derecho de réplica —en su acepción contemporánea y reglamentada en el derecho comparado— tutela el derecho

⁵ *Cfr.* La recomendación 16 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre el derecho de réplica en el nuevo clima de los medios adoptada el 15 de diciembre de 2004.

⁶ *Cfr.* La recomendación 2 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre pluralidad mediática y diversidad de contenidos adoptada el 31 de enero de 2007.

de alusión, en un universo hipotético sumamente genérico, lo que ofrece inconvenientes tanto desde la perspectiva de la audiencia como desde la del informador, en virtud de que: *a*) el acto de otorgar el derecho de réplica a toda persona aludida en cualquier comentario editorial, artículo o nota informativa, como lo hace el artículo 27, restringe el ámbito preferente de las libertades de expresión e información, en la medida en que toda nota informativa, comentario editorial, o ambos, que se refiera a una institución pública o a un particular sería sujeta de ser contrastada, en todos los casos y en las páginas del mismo periódico, por los puntos de vista de la persona aludida, sean o no de interés periodístico; *b*) aceptar ese amplio universo para ejercer el derecho de réplica puede ser lesivo también para el lector, quien en lugar de recibir información y opinión de interés público, sería sólo receptor de un interminable intercambio de juicios de valor, lo que desnaturalizaría la esencia del trabajo periodístico; y *c*) de igual forma, el derecho de crítica a la función pública, sin el cual quedarían sin sentido las libertades de expresión e información, se vería gravemente afectado por este ejercicio sin medida del derecho de alusión, que inhibiría el trabajo periodístico y fomentaría, por el contrario, las prácticas nocivas de la autocensura.

En materia de radio y televisión, no existe propiamente un derecho de réplica legislado, si bien aparece una referencia en el artículo 38 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenidos de las transmisiones de radio y televisión, que dispone:

Toda persona, física o moral, podrá ejercitar el derecho de réplica cuando un material que sea difundido en cualquier programa de una estación de radio o televisión no cite la fuente de la cual extrajo la información y considere que los hechos que la aluden son falsos e injuriosos.

Para hacer valer este derecho, el interesado presentará, por escrito y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la transmisión, la solicitud de aclaración pertinente ante la estación de radio o televisión correspondiente, la cual evaluará su procedencia, a efecto de hacer la aclaración.

En caso que la estación de radiodifusión estime que la aclaración solicitada es improcedente, el interesado tendrá a salvo sus derechos para recurrir a las vías jurisdiccionales correspondientes.

De obtener el interesado resolución firme y favorable de la autoridad jurisdiccional, el concesionario o permisionario de radio o televisión transmitirá la aclaración correspondiente en los términos de la resolución.

El derecho de réplica podrá ser ejercido por el perjudicado aludido y, a falta de éste, por sus parientes en línea ascendente o descendente en primer grado.

En caso de que la estación de radiodifusión cite la fuente de la cual extrajo la información, y ésta haga la aclaración correspondiente, el aludido podrá ejercitar ante el concesionario o permisionario de radio o televisión el derecho consagrado en este artículo.

El derecho de réplica en radio y televisión, por su lado, ofrece los siguientes inconvenientes tal y como está redactado en el Reglamento de referencia:

- a) Es un principio jurídico universalmente aceptado que los derechos deben ser creados por ley y, en su caso, desarrollados por reglamento. La figura del reglamento lo que hace es desarrollar la ley sin alterarla ni modificarla; es decir, sin acotar ni maximizar su alcance. De ahí, por tanto, existe un problema de técnica legislativa que hace endeble el bien jurídico protegido.
- b) El artículo 38 del reglamento de referencia reclama la existencia de tres requisitos para que se pueda considerar la eventual réplica: la ausencia de fuente, la falsedad y la injuria; es decir, el ánimo de ofender. La inclusión de estos tres requisitos procedimentales –a diferencia de la laxitud de lo que sucede con la Ley de Imprenta que tampoco es correcto– restringe el ejercicio de este derecho, en virtud de que no basta la falsedad o las frases injuriosas por sí mismas, sino que además se introduce un nuevo elemento que no es reconocido por el derecho extranjero, relativo a citar o no la fuente.⁷ Estas características hacen de suyo complicado el ejercicio de este derecho.
- c) La redacción del contenido normativo del artículo es propia de lo que se denomina una norma imperfecta, habida cuenta que carece por su propia naturaleza reglamentaria de sanciones a la conducta contraria a la establecida

⁷ Cabe apuntar aquí que la inclusión de la cita de la fuente de información como requisito para ejercer el derecho de réplica lesiona, por otro lado, el derecho al secreto profesional del periodista reconocido en la ley del mismo nombre en el Distrito Federal y en el Código Penal Federal. Es inadecuado que la invocación del secreto profesional de los periodistas esté relacionada con el ejercicio del derecho de réplica, habida cuenta que se trata de derechos distintos, no contrapuestos y que deben ser armonizados en el sistema jurídico. Por esta razón, además, los instrumentos internacionales no hacen referencia alguna a las fuentes para permitir o no el ejercicio del derecho de réplica.

como debida por la norma. De esta suerte, el derecho de réplica es sólo una formalidad sujeta a la buena voluntad del concesionario o permisionario de radio y/o televisión, quien decide libremente si es procedente ese derecho o no lo es.

En el marco hemisférico el derecho de réplica se encuentra protegido por la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo artículo 14.2.2 prescribe:

Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

A diferencia de la Ley de Imprenta y del Reglamento citado, la Convención Americana regula lo que, en sentido estricto, tutela el derecho de réplica, cuyos rasgos definitorios son los siguientes: *a*) debe producirse una nota informativa. Por tanto, no son susceptibles del ejercicio del derecho de réplica las opiniones, comentarios editoriales, juicios de valor e ideas, ya que éstos, por su naturaleza, no pueden calificarse de falsos o verdaderos. Aquí opera el principio anglosajón, “los hechos son sagrados, las opiniones son libres”. Ciertamente esto no implica, ni mucho menos, que exista un derecho ilimitado y absoluto para ejercer las libertades de expresión e información, pues el periodista o analista puede opinar sobre cualquier materia, siempre que en el ejercicio de estas libertades no incurra en un delito o en una falta legal; *b*) la nota informativa debe tener datos inexactos o elementos agraviantes, o ambos, que le afecten a una persona; *c*) el contenido de la réplica que se va a publicar debe ceñirse exclusivamente a corregir los datos inexactos o perjudiciales, reducir al mínimo indispensable los juicios de valor y evitar, en todo caso, tomar postura sobre aspectos ajenos a la *litis* o motivo de la réplica.

La referencia a la Convención Americana no sólo es para efectos academicistas o para hacer alusión de una buena práctica jurídica, sino como fuente de una norma legal que crea el derecho de réplica sin importar el medio, vinculante en México, a la luz de las siguientes consideraciones:

1. La Convención Americana de Derechos Humanos es un instrumento jurídico internacional suscrito por México con las debidas formalidades. Baste decir que fue aprobado por el Senado de la República⁸ y más tarde se publicó el decreto de promulgación.⁹
2. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en forma clara que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

3. La propia Convención Americana firmada y reconocida debidamente por México dispone en su artículo 1.1:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Además establece que esas disposiciones deben interpretarse a la luz de lo previsto en la Convención de Viena sobre los tratados de 1969, cuyo artículo 31.1 prescribe:

Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

⁸ La aprobación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 1980.

⁹ La promulgación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981, a partir de entonces comenzó su vigencia en México.

4. Sobre la existencia del derecho de réplica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-7/86, 29 de agosto de 1986, ha señalado de manera clara que:

22. La Convención consagra “un derecho” de rectificación o respuesta, lo que explica que los incisos 2 y 3 del mismo artículo 14 sean tan terminantes respecto de “las responsabilidades legales” de quienes den tales informaciones inexactas o agraviantes y de la obligación de que alguien responda por ellas. Esta interpretación no tiene sentido ambiguo u oscuro ni conduce a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.
23. La tesis de que la frase “en las condiciones que establezca la ley” utilizada en el artículo 14.1 solamente facultaría a los Estados Partes a crear por ley el derecho de rectificación o respuesta, sin obligarlos a garantizarlo mientras su ordenamiento jurídico interno no lo regule, no se compadece ni con el “sentido corriente” de los términos empleados ni con el “contexto” de la Convención. En efecto, la rectificación o respuesta por informaciones inexactas o agraviantes dirigidas al público en general, se corresponde con el artículo 13.2.a sobre libertad de pensamiento o expresión, que sujeta esta libertad al “respeto a los derechos o a la reputación de los demás”;¹⁰ con el artículo 11.1 y 11.3 según el cual:

- “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”.

Y con el artículo 32.2 de acuerdo con el cual:

- “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.
24. El derecho de rectificación o respuesta es un derecho al cual son aplicables las obligaciones de los Estados Partes consagradas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención. Y no podría ser de otra manera, ya que el sistema mismo de

¹⁰ Comillas del autor.

la Convención está dirigido a reconocer derechos y libertades a las personas y no a facultar a los Estados para hacerlo.¹¹

25. La ubicación del derecho de rectificación o respuesta –artículo 14– inmediatamente después de la libertad de pensamiento y expresión –artículo 13–, confirma esta interpretación. La necesaria relación entre el contenido de estos artículos se desprende de la naturaleza de los derechos que reconocen, ya que, al regular la aplicación del derecho de rectificación o respuesta, los Estados Partes deben respetar el derecho de libertad de expresión que garantiza el artículo 13 y este último no puede interpretarse de manera tan amplia que haga nugatorio el derecho proclamado por el artículo 14.1.¹²
26. Habiendo llegado a la conclusión de que la Convención establece un derecho de rectificación o respuesta, la Corte debe ahora desarrollar las consecuencias del criterio precedentemente afirmado.

5. A mayor abundamiento conviene recordar lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Tratados, también debidamente reconocida por México, que a la letra dice:

27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

Y el referido artículo 46 no es aplicable al tenor de su contenido que se lee de la manera siguiente:

46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados.

¹¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Preámbulo; El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 74 y 75; Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 2, párrafo 33.

¹² La colegiación obligatoria de periodistas, *supra* 18. Recuérdese que la Resolución 74/26 del Comité de Ministros del Consejo de Europa fundamentó el derecho de respuesta en el artículo 10 de la Convención Europea sobre libertad de expresión.

1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.
 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.
6. Por todo lo anterior, es claro y conviene reiterar que la Convención Americana de Derechos Humanos forma parte de nuestro derecho vigente y, por ello, cualquier sujeto de derecho agraviado por una información falsa o inexacta que le ataña directamente, y que se haya difundido por la radio y la televisión, está legitimado para hacer valer su derecho ante el Poder Judicial Federal.

El derecho de réplica en la radio y la televisión es necesario que sea internalizado adecuadamente en la Ley Federal de Radio y Televisión, reglamentando con precisión los alcances de este derecho humano fundamental de los mexicanos, derivado de la Convención Americana de Derechos Humanos. La experiencia comparada ofrece ejemplos de cómo proteger adecuadamente el derecho de réplica sin afectar el derecho a la libertad de expresión.

Se debe tomar en cuenta que el derecho de la audiencia tiene una preeminencia sobre el derecho de los propietarios de las empresas concesionarias y permisionarias, como ha recordado la Corte Suprema de Estados Unidos. No menos cierto es que la libertad de empresa tratándose de un servicio concesionado sólo se explica en la medida en que protege el bien comunitario y asegura, en este caso particular, el uso más apropiado del espectro radioeléctrico.

Nadie propone que haya restricciones al derecho de informar y de libre expresión de las empresas, sino mecanismos que garanticen que el derecho al honor y a la vida privada de las personas no sean vulnerados sin ninguna consecuencia jurídica en los medios electrónicos, como sucede hoy en día. Y aquí no hay otra vía de solución que la que ofrece el derecho, que brinde certidumbre jurídica a todos por igual. Como ha dicho el Tribunal Constitucional Alemán:

Tratándose de radiodifusión privada no hay justificación para confiar en las fuerzas del mercado mediante la desregulación y esto tanto menos cuando no puede contarse con un verdadero mercado en los próximos tiempos.¹³

Por todo lo anterior, la “Ley Televisa”, que fue acotada en sus aspectos más abusivos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe ser reformada, de suerte que su contenido normativo se asemeje a los estándares democráticos internacionales, el cual hoy sigue siendo una asignatura lamentablemente pendiente. De la misma manera, sería interesante crear algunos casos judiciales para ejercer el derecho de réplica en los medios electrónicos con base en el derecho positivo mexicano derivado de los tratados y convenciones para ir asentando un criterio judicial firme sobre este derecho de todos que no ha sido ejercido en la práctica. Ni duda cabe que la libertad de expresión no debe ser sujeta a taxativas ajenas a los límites que la Constitución le ha fijado. Y el derecho de réplica es uno de esos límites legítimos de la persona en beneficio del derecho colectivo a la información.

¹³ Sentencia del 4 de noviembre de 1986.

Bibliografía

- Ballester, Eliel C. (1987), *Derecho de respuesta. Réplica. Rectificación*, Astrea, Buenos Aires.
- Fiss, Owen (1996), *The theory of free speech*, Harvard University Press.
- Godoy, Antonio (1995), *El derecho de la televisión sin fronteras*, Aguaclara, Alicante.
- Islas, Jorge (2002), “El derecho de réplica y la vida privada”, en Jiménez, Armando (coord.), *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*, UNAM, México.
- Laguna de Paz, José Carlos (1994), *Régimen jurídico de la televisión privada*, Marcial Pons, Madrid.
- Molinero, César (1995), *Teoría y fuentes del derecho de la información*, EUB, Barcelona.
- Rivera, Julio César (2004), *La constitucionalidad del derecho de rectificación o respuesta*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires.
- Villanueva, Ernesto (2000), *Derecho comparado de la información*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- (2006), *Derecho de la información*, Miguel Ángel Porrúa, México.

La Sociedad de la Información en México

Del “salto cuántico” a las trampas de la “Ley Televisa”

Alma Rosa Alva de la Selva

En el intrincado camino que se antepone a la construcción en México de una Sociedad de la Información con un enfoque social, y a los serios problemas e insuficiencias de origen del proyecto gubernamental en la materia, la llamada “Ley Televisa” vino a representar uno de los escollos más grandes para avanzar en tal dirección.

Con el dictamen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), las normas que apuntaban a la conculcación de la soberanía estatal, con la convergencia tecnológica como pretendido argumento para el dominio del espectro radioeléctrico, han quedado atrás. No ocurre así, sin embargo, con el proyecto que busca influir para el desarrollo en el país de un modelo de Sociedad de la Información guiado por la razón de mercado, un proyecto que persiste, más allá de la “Ley Televisa”, buscando su correspondiente expresión en el futuro marco legal, mismo que continúa recibiendo impulso de los grupos que se beneficiarían del mismo, entre los que destacan las poderosas industrias del complejo de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

En las líneas que siguen se analizan en términos generales las graves implicaciones que perseguían las reformas mencionadas en el proceso de construcción de la Sociedad de la Información en México, así como otras de las consecuencias posibles de otras normas que continúan vigentes, no sin asomarse previamente a las características y modelos de ésta, así como a las realidades de la situación del país en el proceso de desarrollo de la nueva estructura social.

La Sociedad de la Información: el punto siguiente del itinerario

En el correr de los primeros años del siglo XXI una nueva organización social, cuya base tecnológica de despegue es la convergencia, va tomando cuerpo en el mundo. Más allá de las visiones de las teorías de la modernización y del neodifusionismo –componentes medulares del concepto de Sociedad de la Información que circula a escala mundial, enarbolando a la tecnología como el factor determinante del cambio social y del camino al progreso–, la nueva sociedad que ha comenzado a configurarse en el panorama habrá de constituir una estructura social en la que la producción de riquezas y generación de valor se presentan estrechamente vinculados con el manejo de información y la aplicación del conocimiento, proceso que a su vez convierte a ambos factores en fuentes de valor.¹

En tal orden de cosas, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han adquirido un papel económico, político y social de primera importancia, tanto por la acelerada evolución y expansión de uno de sus componentes de mayor importancia, las telecomunicaciones –un sector que, como lo comprueban las cifras, al menos antes de la crisis global, se había convertido en el más dinámico de la economía mundial–, como por su condición estratégica para los procesos productivos, de frente a los requerimientos del capitalismo en su etapa de globalización.

Así pues, las telecomunicaciones, adscritas al ámbito de las TIC, han amplificado su función de agitadores económicos de primer orden, y por tanto constituyen elementos de la infraestructura esencial del nuevo paradigma productivo.

Es claro que para construir la Sociedad de la Información se requerirá de una importante infraestructura de telecomunicaciones, tanto a nivel de los Estados nacionales como en un plano mundial para una vinculación global. Como es de

¹ De acuerdo con la definición de Bernard Miége. Véase “La Société de l’Information: toujours aussi inconcevable”, *Revue Européenne des Sciences Sociales*, núm. 123, tomo XL, París, 2002, pp. 41-54. Asimismo, desde la perspectiva de lo que denomina la revolución informacional, Miége enfatiza la articulación de las actividades industriales y de la información en dos procesos, la industrialización de la cultura y la informacionalización de la sociedad, esta última relacionada con el papel desempeñado por las TIC como “acompañantes” de los cambios sociales, socio-organizacionales y culturales.

comprenderse, la instalación de tales infraestructuras –soportes de todo tipo de información y sus combinaciones posibles–, demandará grandes inversiones, movimiento de capitales, producción de contenidos y la prestación de un amplio repertorio de servicios. De ahí que los grandes consorcios del sector estén interesados en asegurar sus cuotas en la nueva estructura social, entendida como escenario de mercado, e incluso busquen influir en los modelos de uso, apropiación y circulación de las tecnologías de la información y la comunicación.

Los proyectos para erigir la nueva organización social –originados desde la década de 1980 y objeto de notable impulso en los últimos años–, han surgido en el marco de trascendentes avances tecnológicos, impulsores a lo largo de la década de 1990, de lo que puede considerarse una revolución productiva.

Relacionada a su vez con el surgimiento de una nueva etapa del sistema de producción capitalista, dicha revolución se ha caracterizado por la creciente importancia de la innovación tecnológica y del conocimiento como factores fundamentales para la creación de valor.

En este contexto, a escala mundial la Sociedad de la Información se define como un proyecto de grandes dimensiones el cual, según Manuel Castells, es impulsado sobre todo por los países centrales y mayormente industrializados; esto resulta útil para una necesaria reestructuración del modo de producción capitalista hecha evidente desde años atrás.

Es así como actualmente en el mundo se está perfilando *qué* Sociedad de la Información se quiere construir y *para quiénes*: a la búsqueda de una sociedad que entienda a la información como un bien común y se aproxime a lo que Armand Mattelart ha definido como “una sociedad de los saberes para todos y por todos”,² entendida como una construcción social que aporte condiciones de mayor equidad para el acceso, uso y apropiación de las TIC; frente a tal aspiración sale al paso un proyecto con un propósito distinto, que se impone como uno de sus objetivos primordiales, el de generar un proyecto funcional para la vigorización del sistema económico.

Se trata de un proyecto que busca, con un impulso al desarrollo de las fuerzas productivas mediante las TIC, y con las políticas de liberalización,

² Armand Mattelart, “La Sociedad de la Información: el enfrentamiento entre proyectos de sociedad”, *El reto de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información*, Senado de la República, México, 2002, p. 72.

privatización y desregulación como herramientas fundamentales, configurar una estructura de propiedad en el ámbito emergente, cada vez más regido por el capital concentrado.

De este modo, es posible distinguir en el incipiente panorama de la Sociedad de la Información la existencia de vertientes y concepciones distintas para su desarrollo: por una parte se ubica la configuración que llamaremos aquí la Sociedad de la Información del Mercado (SIM), un proyecto que ha ido cobrando terreno en algunos de los proyectos nacionales para el desarrollo de la sociedad del futuro en diferentes latitudes, y que podría definirse como:

[...] una estructura social oligopolística que, funcionando de acuerdo a las leyes y lógicas del mercado, configura a las TIC como segmentos de diferentes niveles de calidad para, a partir de los mismos, ofrecer servicios bajo modelos de negocio que se dirigen a un mercado diversificado en términos de poder adquisitivo, usos empresariales y prácticas sociales y culturales de las tecnologías de la información y la comunicación.³

Existe, sin embargo, otra visión para construir la sociedad del futuro: aquella que asume una perspectiva social de las aplicaciones de la información y del conocimiento al proceso y que pretende desarrollar una estructura alternativa a la que aquí hemos denominado Sociedad de la Información del Mercado.

Tal propuesta, que incorpora la noción de la llamada Sociedad del Conocimiento —misma que para algunos representa una suerte de aproximación a algunas de las grandes utopías históricas, donde la sociedad era dirigida por las ciencias—,⁴ es entendida como un estadio superior a la sociedad de la información y asume como punto de partida el concepto de la “inteligencia colectiva” acuñado por Pierre Levy, quien concibe a ésta como “una inteligencia distribuida por todos lados, valorizada sin cesar, coordinada en tiempo real, que conduce a una movilización efectiva de las competencias”.⁵

³ Alma Rosa Alva de la Selva, “Políticas de telecomunicaciones y Sociedad de la Información en México”, tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, FCPyS-UNAM, México, 2006, p. 55.

⁴ Véase Armand Mattelart, *Historia de la utopía planetaria*, Paidós, Barcelona, 2000.

⁵ Pierre Levy, *La inteligencia colectiva. Por una antropología del ciberespacio*, Editions La Découverte, París, 2000.

Se trata de la “Sociedad de la Información y el Conocimiento” (Crovi, 2002), un concepto que resulta valioso porque rescata “la dimensión comunitaria y colectiva que presenta el concepto de Sociedad del Conocimiento, en la que se establece una dinámica de participación entre miembros activos que intercambian experiencias y saberes”.⁶

Así pues, la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC), se presenta como un significativo referente en el proceso de cambio que constituye el desarrollo de la organización social del futuro.

México ante la Sociedad de la Información

De frente a las concepciones antes señaladas surge la pregunta: ¿qué modelo de Sociedad de la Información debe construirse en México? No es posible en este espacio internarse en tan importante tema, por lo que sólo habremos de subrayar que, a partir de la compleja situación nacional en la materia —encabezada por la brecha digital, que se deja ver como la nueva desigualdad social del país en el nuevo siglo y que resultaría extenso reseñar aquí—, tal organización social habría de surgir en el país en la perspectiva de la SIC y a partir de tres puntos básicos: el primero y fundamental, el de contar con una política de Estado que considere a la información como un bien público y, derivada de ello, establezca la garantía del servicio universal en el campo de las telecomunicaciones —telefonía básica e inalámbrica, acceso a internet, entre otros servicios—, con el fin de incorporar realmente a los mexicanos al proceso de construcción de la nueva estructura social.

Como es de comprenderse resulta fundamental, en la búsqueda de tal objetivo, la puesta en práctica de una auténtica regulación de la competencia en el ámbito de las telecomunicaciones que acote, o al menos equilibre, las “dominancias” en el sector, y en tanto permita realmente el surgimiento de una industria con mayor oferta para el usuario y tarifas accesibles, como también mecanismos de subvención a pequeñas comunidades o grupos sociales marginados, modificando así el esquema que priva en el país, donde se registran tarifas para la prestación de servicios de las más altas del mundo en la materia.

⁶ Delia Crovi, “Sociedad de la Información y el Conocimiento”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 185, FCPyS, UNAM, México, mayo-agosto 2002, p. 18.

La segunda condición es la de una orientación hacia el desarrollo de la SIC en México, a favor de un modelo tendiente a una mayor equidad, con el servicio universal y la información como bien público como ejes, con mecanismos que conlleven la evolución de la competencia y los derechos de los usuarios —hasta ahora ignorados—, exige importantes modificaciones en el rubro de la regulación que hagan posible el acceso, uso con sentido y apropiación de las TIC por la ciudadanía, en lugar de dar paso sólo a quienes pueden pagar los servicios.

Una tercera condición para avanzar en el desarrollo de la SIC en México con un sentido incluyente, desde nuestro punto de vista, requiere inscribirse en la perspectiva de la “visión social de las TIC”, un enfoque presente en muchos de los proyectos actuales para la utilización de éstas de acuerdo con sus necesidades en los “países emergentes”, incluyendo varios de América Latina, y que postula la necesidad de “repensar el potencial de las TIC como herramientas para ayudar a construir sociedades más justas y democráticas”,⁷ a partir del acceso equitativo, el uso con sentido y la apropiación social de los recursos de las tecnologías de la información y la comunicación.

¿Qué oportunidad pudiesen tener los objetivos anteriores —y desde luego, de considerable dificultad en términos del peso político de los poderes fácticos del sector— en la perspectiva de las disposiciones del proyecto que impulsó la “Ley Televisa”? En este trabajo se pretende dar respuesta a esta pregunta, en el contexto de la ruta tomada hasta hoy en el país para construir la Sociedad de la Información.

En tal orden de ideas, puede decirse que en el contexto de la instauración progresiva del neoliberalismo como modelo económico para el país hacia principios de la década de 1980,⁸ las políticas para el área de las telecomunicaciones —liberalización, desregulación y privatización— irían configurando crecientemente un régimen de mercado para el desenvolvimiento del sector. Así, fue haciéndose a un lado la otrora rectoría estatal en las telecomunicaciones, para dejar su sitio

⁷ Ricardo Gómez y Juliana Martínez, *Internet... ¿para qué? Pensando las TIC para el desarrollo en América Latina y el Caribe*, Fundación Acceso, Costa Rica, 2001.

⁸ Por lo general, se reconoce la inserción del país a dicho modelo hacia fines de 1982, con el inicio de la gestión de Miguel de la Madrid; sin embargo, varios investigadores ubican tal decisión años atrás, hacia 1976, con la firma de la primera carta de intención de México con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

a la figura de un Estado asumido como regulador, con una mayor ingerencia de las “fuerzas del mercado” en el rumbo de ese campo.

Sin que hubiese formulado una política en la materia con carácter integral y en función de los intereses nacionales, en la ruta a seguir en los años siguientes para la evolución de las TIC, el Estado mexicano dio paso al proyecto del capital privado nacional y sus importantes vinculaciones con el capital transnacional.

A décadas de haber sido instrumentadas, las políticas neoliberales para las telecomunicaciones han tenido un impacto de relevancia en dicho sector, sin que el régimen regulatorio se haya aproximado siquiera a la existencia de un equilibrio entre los distintos componentes de aquél en un marco de competencia.

Una de las expresiones más claras del impacto de tales políticas se encuentra en la propia estructura del ámbito de las telecomunicaciones del país, la cual presenta de los más altos grados de concentración en el mundo.⁹

Parte de las secuelas de tal estructura de concentración en el sector, con la dominancia de Teléfonos de México (Telmex) en segmentos claves del mismo y la presencia sostenida en el ámbito de la radiodifusión del duopolio televisivo Televisa-TV Azteca, ha sido la falta de un escenario de auténtica competencia en el campo, y en el caso de la telefonía –tanto fija como móvil y comercial o residencial– el alto costo del servicio en comparación con las tarifas promedio registradas en países de desarrollo similar al nuestro e incluso a escala mundial.

Las consecuencias desfavorables de tales políticas para un desarrollo de las telecomunicaciones, que anteponga a cualquier otro tipo de objetivo los intereses nacionales, continúan reflejándose en muchos otros rubros, como la baja penetración de algunos de los servicios o la ampliación de la brecha digital, que se presenta como uno de los más preocupantes.

⁹ En materia de radiodifusión, las dos cadenas televisivas privadas acaparan 84% de las concesiones, mientras que en el caso de la radio, 76% está en manos de nueve familias. En cuanto al servicio telefónico local, Telmex maneja aproximadamente 94% de las líneas fijas, mientras que en telefonía móvil, a través de su filial Telcel, controla 78% del mercado. En cuanto al acceso a internet, Telmex cuenta con una participación superior a 60% del mercado de provisión de acceso a la red, con datos de la Comisión Federal de Competencia, 2002 y 2006.

El proyecto gubernamental para la Sociedad de la Información: la promesa del “salto cuántico”

Con tales condiciones como telón de fondo, en mayo de 2001 el gobierno de Vicente Fox daba a conocer su propuesta para llevar a México a la Sociedad de la Información: el Sistema Nacional e-México. Considerado por su administración como uno de los proyectos más relevantes y presentado en términos de “una iniciativa del presidente de la República que busca generar un salto cuántico en el desarrollo, particularmente de las comunidades más marginadas”,¹⁰ a partir de un somero diagnóstico, el Sistema se marcaba ambiciosos objetivos, entre los cuales se enfatizaba el de alcanzar “una rápida integración de la población mexicana a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, incrementando con ello su nivel de competitividad y acceso a las oportunidades de desarrollo”.¹¹

En los últimos años del gobierno de Vicente Fox, el Sistema Nacional e-México entró a una fase de parálisis que hizo evidentes muchos de sus serios problemas. Carente de un planteamiento integral de políticas para el desarrollo de la nueva estructura social como punto de partida, sin propuestas de uso de la tecnología relacionadas con las necesidades de los usuarios ni referentes culturales para impulsar procesos de apropiación de las TIC, y falta de mecanismos de planeación que guiasen su puesta en marcha, el Sistema no logró el impulso que en el plano discursivo había prometido.

En los primeros meses del régimen de Calderón, el proyecto continuó en el estancamiento: con la amenaza de un colapso financiero, parte considerable de la infraestructura instalada en riesgo de volverse obsoleta, y sin que se hayan dado a conocer sus posibles resultados, el Sistema Nacional e-México se enfrentó a un futuro incierto (situación de vulnerabilidad que, seguramente, no ha pasado inadvertida para los voraces apetitos de los poderosos consorcios de telecomunicaciones en el país). Luego, el tema cayó sensiblemente en el ámbito de las prioridades gubernamentales.

Cabe anotar que el declive del e-México se inició en paralelo a la gestación de las disposiciones de la “Ley Televisa”; varios de los puntos de esta ley se

¹⁰ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Programa Sectorial 2001-2006*, capítulo 7; “Sistema Nacional e-México”, p. 229.

¹¹ *Ibid.*, p. 232.

relacionan con el proceso de desarrollo de la Sociedad de la Información en México, pero a partir de la perspectiva de los consorcios.

A continuación se revisan los aspectos de las reformas con una incidencia directa en el proceso de construcción de la nueva estructura social en el país. Cabe hacer notar que varias de ellas, no fueron invalidadas por la Suprema Corte de Justicia de la nación.

Las implicaciones de las reformas y la Sociedad de la Información y el Conocimiento

En México, el desarrollo de un modelo de Sociedad de la Información que responda al interés nacional, requiere contar con varias condiciones básicas. En este sentido, las disposiciones de las reformas afectan seriamente renglones fundamentales para alcanzar tal objetivo y que son los siguientes:

a) El Estado y la conducción del proyecto de la Sociedad de la Información

De acuerdo con la letra constitucional, corresponde al Estado “[...] la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático [...] el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general”.¹²

Es claro que el proyecto de la Sociedad de la Información, a partir de su relevancia para el desarrollo futuro del país, se ubica en tal norma constitucional e impone al Estado la responsabilidad de la conducción del mismo. Sin embargo, tanto en su conjunto como en lo particular, las reformas no aseguraban la rectoría del Estado en el desenvolvimiento de un sector estratégico para la construcción de la Sociedad de la Información y las telecomunicaciones, sino que incluso, a partir de lo anterior y a tono con su énfasis en una perspectiva de mercado, obstaculizaban la planeación y conducción estatal de tal proyecto de acuerdo con el interés público. Nuevamente cabe hacer notar que, aun luego del dictamen de

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 25.

la SCJN, en el contexto de las normas vigentes y en el escenario de la convergencia, tales atribuciones del Estado no se encuentran suficientemente garantizadas.

Pero ésa no era la única de las mayúsculas “inconveniencias” de la “Ley Televisa” con impacto en la rectoría estatal en el diseño y conducción del proceso, estaba también la muy grave pérdida de control del Estado sobre el uso del espectro: en lugar de que fuese éste, mediante sus instituciones el que estableciese las licitaciones del caso de acuerdo con el plan respectivo, a partir del artículo 28 de las reformas, la disponibilidad de dicho recurso sería determinada por los requerimientos de los consorcios de la radiodifusión interesados en prestar los “servicios adicionales” de telecomunicaciones.

Más allá del considerable daño económico para el erario público que representaba esta norma —ya que el pago de la llamada “contraprestación” por el uso del espectro para la explotación de los servicios adicionales, planteado como “opcional”, equivalía a obsequiar a los industriales recursos de alto valor para el Estado mexicano (pues como se sabe, bastaba con que los concesionarios simplemente extendiesen su solicitud ante la autoridad para ser autorizados a ofrecer el servicio)—, el impacto de tal disposición incidía también en el uso eficiente del espectro, un recurso estratégico para el desarrollo de la SIC a partir de objetivos nacionales.

b) La Comisión Federal de Telecomunicaciones: un órgano regulador “a modo”

Este es uno de los rubros de las reformas que, salvo en el aspecto invalidado por el recurso de inconstitucionalidad, continúa sin modificación.

Para el desarrollo de una estructura social que no parta de los objetivos de expansión de los consorcios, sino de las auténticas necesidades del país en la materia, resulta de primera importancia contar con un órgano regulador en el campo de las telecomunicaciones que no tenga vinculación con los consorcios regulados, por el riesgo que puede conllevar este factor de que se imprima a tal proyecto una orientación coincidente con sus intereses. Por tal razón, es crucial contar con una instancia de regulación verdaderamente autónoma e independiente.

No es el caso de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel). Además de que las disposiciones contenidas en las reformas no apoyan la

existencia de un regulador fuera del alcance de las influencias o presiones de los grandes consorcios dominantes en el sector, que pueda tomar las decisiones convenientes a un proyecto nacional para construir la Sociedad de la Información, sean las que fueren, tal posibilidad no se presenta en los momentos actuales, por principio de cuentas porque la Cofetel –instalada a fines de 2006, luego de aprobadas las reformas–, surgió cooptada por los intereses de los regulados, por lo que difícilmente podrá dejar de lado la conveniencia de éstos en sus resoluciones.

Otro aspecto de las reformas que debilita sensiblemente a la Cofetel es el tocante a los requisitos a cumplir por los comisionados que la integran: la probidad, conocimiento en la materia e imparcialidad de tales funcionarios públicos, indispensables para un desempeño responsable, no se reflejan en las disposiciones de las reformas, por tanto no lograrán desterrar, entre otros problemas, los conflictos de intereses. En consecuencia, una de las tareas más importantes del organismo regulador, la de su empeño para lograr un mayor equilibrio en el conjunto de los diferentes consorcios, pudiera verse incumplida.

Dado que, como es de entenderse, el desarrollo de la Sociedad de la Información involucra grandes inversiones en infraestructura y recursos tecnológicos, de los cuales varios estarán sujetos a licitaciones, cabe suponer que, tomando en cuenta su composición y vinculaciones con los consorcios, es previsible que la actual Cofetel abra el paso a aquellos actores empresariales que impulsaron su arribo al organismo.

Es por ello que resultan previsibles grandes beneficios para los consorcios que impulsan las reformas, de frente a las metas que impone un proyecto de las dimensiones del desarrollo de la Sociedad de la Información, en términos, por ejemplo, del incremento de infraestructuras.

A las vulnerables condiciones en las cuales las reformas confinaron a la Cofetel, se agregan otras que repercuten en una debilidad mayor de la que padecía tiempo atrás el organismo, pues a su previa condición de “regulador sin dientes” –es decir, sin la atribución de imponer sanciones a los consorcios oligopólicos del sector– las reformas redujeron más su margen de acción, al restarle atribuciones respecto a la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995.

Sin embargo, el recuento de daños de las disposiciones de la “Ley Televisa” sobre la Cofetel no se detiene ahí, pues con toda intención aquéllas no establecen en su mandato un obligado apego a finalidades del interés público, un factor

primordial en el muy importante asunto de construir una estructura social para el futuro en el país, pero que en el contexto de las reformas puede verse evadido sin mayores consecuencias legales para sus promotores.

Así, con un organismo regulador “a modo” es de esperarse que los consorcios no se vean obstaculizados en su propósito de conseguir atractivas cuotas de los mercados emergentes que están comenzando a desplegarse en México en la ruta de desarrollo de lo que, en la visión de las poderosas industrias de la radiodifusión y de telecomunicaciones, pudiera ser la SIM en nuestro país.

c) La convergencia: un proceso de exclusiones y privilegios

En lo que se refiere a la plataforma tecnológica de despegue de la sociedad de la información, es decir la convergencia, las disposiciones de las reformas sobre este punto que continúan vigentes se erigen en un obstáculo para avanzar en ese proceso. En primer término como lo hizo notar la gestión anterior de la Cofetel, en las comparecencias públicas de febrero de 2006, en lo que viene a ser una importante contradicción aquéllas mantienen dos instrumentos regulatorios distintos —la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones—, para normar medios de transmisión que justamente se constituyen ya como convergentes.

De tal modo, al no regular espectro y redes bajo un mismo régimen jurídico, la agilidad y eficiencia del proceso de convergencia pueden verse afectadas con repercusiones directas —por ejemplo— en los costos de los servicios, un factor desfavorable en la búsqueda de condiciones de equidad en el acceso y uso de las TIC en el contexto de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Así, lejos de estimular la convergencia, las reformas propician una división del sector de la radiodifusión y el de las telecomunicaciones con base en el medio de transmisión, resultante que marcha en sentido opuesto al objetivo de tal proceso tecnológico.

No terminan ahí, sin embargo, las inconvenientes disposiciones en este importante rubro, ya que las reformas vigentes continúan excluyendo de sus lineamientos la incorporación a la convergencia de los medios conocidos como “permisionados”, un campo en el que han encontrado reducto significativas expresiones de la sociedad mexicana, mismas que en consecuencia, a partir de las

intencionadas omisiones de las reformas, que apuntan a dificultar el ingreso de nuevos prestadores de los servicios, se verían marginados en medida importante del nuevo escenario que comienza a construirse en el país.

Cabe hacer notar que las disposiciones en este rubro contenidas en las reformas se ven complementadas por el “Acuerdo de Convergencia”,¹³ promulgado en octubre de 2006, con el cual los grandes consorcios de la radiodifusión y de las telecomunicaciones consiguieron ensamblar la pieza que les faltaba para asentar las bases tecnológicas de los escenarios digitales del país en los próximos años. Como se sabe, las empresas de televisión de paga y de telefonía pueden ya ofrecer respectivamente servicios de voz y video, nicho que constituye un importante segmento del proyecto de expansión de los oligopolios del sector en la perspectiva de la Sociedad de la Información del Mercado.

El Acuerdo, que abre para Telmex el mercado de video y para Televisa el de la telefonía, acabó dando entrada a la exigencia de la empresa de Carlos Slim de ingresar al campo de la televisión restringida, facilitándole además el cambio de los términos de su título de concesión –limitado a la prestación de servicios telefónicos–, a pesar de que en el Acuerdo de Convergencia se introdujeron condiciones para modificarlos, el pago de la contraprestación que se requiere a la empresa por el hecho de prestar nuevos servicios –que le hubiese reportado estimables ingresos al erario público– quedó en manos de la inocua Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Por otro lado, a partir de la condición *cuasi* monopólica en el mercado televisivo de la empresa de Emilio Azcárraga Jean, el Acuerdo también habrá de reportarle suculentos beneficios, ya que en los esquemas desplegados por el modelo de convergencia que se está impulsando en el país, los contenidos resultan un insumo fundamental para las telefónicas interesadas en ofrecer servicios de video. De este modo Televisa, dueña de la empresa de cable más grande de la República, Cablevisión, podrá obtener amplias ganancias ahora también ante la previsible demanda de sus servicios por las empresas que otrora sólo ofrecían servicios de voz, y que difícilmente podrían rivalizar con la presencia en el mercado del consorcio de televisión por cable adscrito a la televisora.

¹³ “Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos, que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de octubre de 2006.

Puede considerarse por demás distante la posibilidad de un proceso de convergencia en sus diversos ámbitos con pretensiones de equidad para todos los participantes y en medio de auténticas condiciones de competencia. Por el contrario, con las normas legales promulgadas en 2006 –incluido el Acuerdo–, los esquemas de concentración y de asimetrías se verán trasladados a los escenarios digitales.

Desde la perspectiva del desarrollo en México de una Sociedad de la Información y el Conocimiento con objetivos más allá de los de generar redituables mercados para los grandes consorcios, la política de convergencia que se está instrumentando puede tener un alto costo social en el futuro del país.

d) Equidad y competencia: dos escenarios lejanos

En el contexto de la búsqueda del dominio del espectro que conllevaba la “Ley Televisa”, resultaba por demás difícil garantizar el acceso y uso de internet como un servicio básico para la sociedad mexicana, con el acceso universal en términos de objetivo estratégico y planes de cobertura social como una de las acciones fundamentales de una política de Estado en la materia. Sin embargo, actualmente continúa pendiente garantizar en el marco legal vigente los usos sociales no lucrativos de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y la comunicación.

Por otra parte, para alcanzar las metas que se inscriben en la antes citada visión social de las TIC, adscrita al proyecto de la SIC, es preciso acercarse hacia un auténtico escenario de competencia entre los diferentes operadores del sector telecomunicaciones. Esto con el fin de dar paso a la participación de un mayor número de actores en el mercado, para que ello repercuta realmente en tarifas más bajas para el usuario de los servicios y mayor calidad en los mismos. Resulta crucial avanzar en este punto de frente al proyecto para la nueva organización social en el sentido considerado necesario para el país, tomando en cuenta los altos montos actuales de los servicios de telecomunicaciones en México.

Para lograr lo antes subrayado, es imprescindible compensar y equilibrar, a partir de modalidades regulatorias específicas, la participación en el mercado de los diferentes operadores de telecomunicaciones, para aproximarse al menos hacia un “equilibrio relativo” en el sector; arduo de conseguir pero indispensable para el interés público.

Por el contrario, la “Ley Televisa”, en lugar de promover la participación de un mayor número de jugadores en el escenario de las telecomunicaciones y en el de la radiodifusión, con reglas iguales para todos, privilegiaba marcadamente a algunos: aquellos que ni más ni menos son quienes ya explotan concesiones de radiodifusión, otorgándoles paso libre para participar en los “servicios adicionales” aportados por la convergencia.¹⁴

Por tanto, puede decirse que las disposiciones de las reformas relacionadas con la competencia trabajaban a favor de la continuidad de la estructura de concentración en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones de cara al desarrollo de la organización social del futuro, un objetivo que persiste.

Así, de no establecer normas que aseguren el ingreso de “nuevos jugadores” a los escenarios emergentes, es previsible que en el panorama de la Sociedad de la Información en México que se está delineando en estos momentos, continúen figurando las siglas que conocemos de sobra. Ello confinará al sector a continuar en el pernicioso esquema de “operadores dominantes” y “oligopolios”, que han convertido al ámbito de las telecomunicaciones del país en un compacto bloque difícil de traspasar para quien pretende tomar parte, y en donde hablar de “libre competencia” continuará constituyendo un mero recurso discursivo.

Colofón: una reforma que empeña el futuro

A poco tiempo de su puesta en marcha, las secuelas de la “Ley Televisa” comenzaron a apreciarse, con la reconfiguración del sector telecomunicaciones como primera resultante, a partir de un proceso de alianzas entre los grandes consorcios para su pronta incorporación al nuevo mercado de los servicios del *triple play*.

En el panorama de desequilibrios en dicho mercado —en el que se abre paso aquel que cuente con mayor capacidad técnica, monto de inversión, recursos de redes o capacidad para producir y vender contenidos—, se esbozan las grandes

¹⁴ Como se sabe, el artículo 28 de las reformas, invalidado por la SCJN, concedía trato preferencial a los radiodifusores por encima de los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, lo que constituía una “barrera de entrada” para los interesados en obtener frecuencias para prestar servicios de telecomunicaciones u obtener una concesión para red pública de telecomunicaciones.

alianzas que marcarán el periodo inicial de la convergencia, con vinculaciones que se traducirán en una concentración de considerables proporciones, quizá irreversible y en el contexto de la cual habría de impulsarse el desarrollo en México de la Sociedad de la Información del Mercado.

Apurando una serie de conclusiones generales a partir de lo expuesto, y dado que varios puntos de las reformas, al no constituir materia del recurso de inconstitucionalidad presentado ante la Corte, se mantienen vigentes, puede decirse que la revisión a grandes rasgos de las mismas, así como sus omisiones, arroja las siguientes implicaciones y riesgos para el proceso de desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en México:

1. La regulación de la radiodifusión y las telecomunicaciones, de cara a su incorporación a la convergencia, se encuentra orientada por criterios de mercado incompatibles con la construcción de un escenario de mayor equidad para el acceso, uso y apropiación social de las TIC en el país.
2. Las estructuras de concentración preexistentes en los sectores de la radiodifusión y las telecomunicaciones podrían transferirse al escenario de la Sociedad de la Información.
3. Las atribuciones del Estado mexicano para construir un modelo de Sociedad de la Información a partir del interés nacional no se han visto reforzadas o fortalecidas.
4. El ahondamiento de la brecha digital es previsible.
5. En su conjunto, los aspectos antes señalados pueden constituir una potencial pérdida para el país para aprovechar las oportunidades de desarrollo derivadas de las TIC en el contexto de la construcción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.
6. No obstante, aún es posible que el Estado mexicano, con el impulso de la sociedad reoriente el proceso y, como se señaló arriba, logre aprovechar las oportunidades para el desarrollo nacional que puede conllevar la construcción de la nueva estructura social, contribuyendo a aminorar las nuevas formas de desigualdad que ya están surgiendo en el país y promover una mayor inclusión social en los espacios digitales.

Tal es la ruta necesaria a seguir, aunque constituya un objetivo complejo, con múltiples desafíos y que ante todo, exige decisiones que respondan al

interés nacional. Corresponde al Estado asumir uno de los varios retos que se presentan en dicha ruta, en el sentido de defender y reforzar sus atribuciones actuales para la planeación del desarrollo del país para los tiempos por venir, configurando una política en este tema a partir de los principios fundamentales de la información como bien público, el servicio universal y la alfabetización digital como derechos ciudadanos.

Otro de los grandes retos en este tema se ubica, desde luego, en el plano legislativo: es preciso impulsar una reforma democrática del marco regulatorio de la radiodifusión y las telecomunicaciones de frente al desarrollo de la Sociedad de la Información y del Conocimiento en México, que garantice el predominio del interés nacional; que asegure la existencia de un órgano regulador verdaderamente autónomo, promueva la configuración de un auténtico marco de competencia que acote el desmesurado poder actual en el mercado de los oligopolios e incluya un proyecto de alcance para la cobertura y uso social de las tecnologías de la información y la comunicación.

Estos son algunos de los desafíos que se presentan para México en el umbral de lo que puede ser la Sociedad de la Información y el Conocimiento, una organización social cuyo posible surgimiento en el país pudo haber tenido en las disposiciones nucleares de la “Ley Televisa” un escollo quizá irreversible.

Bibliografía

- “Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y/o audio restringidos, que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de octubre de 2006.
- Alva de la Selva, Alma Rosa (2006), “Políticas de telecomunicaciones y sociedad de la información en México”, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- Crovi, Delia (2004), *Sociedad de la información y el conocimiento. Entre lo falaz y lo posible*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.
- Gómez, Ricardo y Martínez, Juliana (2001), *Internet... ¿para qué? Pensando las TIC para el desarrollo en América Latina y el Caribe*, Fundación Acceso, Costa Rica.
- Levy, Pierre (2000), *La inteligencia colectiva. Por una antropología del ciberespacio*, Editions La Découverte, París.
- Mattelart, Armand (2000), *Historia de la utopía planetaria*, Paidós, Barcelona.

Miege, Bernard (2002) “La Société de l’Information: toujours aussi inconcevable”,
Revue Européenne des Sciences Sociales, núm. 123, tomo XL, París.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2001), *Plan sectorial 2001-2006*, Poder
Ejecutivo Federal, México.

Marco jurídico para la revolución digital
y la Sociedad del Conocimiento
Más allá de la inconstitucionalidad de la “Ley Televisa”

Alberto Montoya Martín del Campo

Introducción

La revolución tecnológica de la digitalización tiene una importancia para la humanidad equivalente a la invención de la escritura. Desde su origen militar, la revolución digital se desplazó hacia la sociedad red, al Estado red, al alcance global de las redes de comunicación humana y entre las máquinas —de voz, datos y video—, y a la nueva economía del conocimiento.

Los cambios a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV), y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), conocidos como “Ley Televisa”, son contrarios a un Estado constitucional, social y de derecho, como lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Esta imposición del poder económico fue revertida, gracias al compromiso de legisladores que actuaron con visión de Estado, y a la activa participación de amplios sectores de la sociedad civil, pues es injustificable que los intereses particulares prevalezcan sobre el interés general.

Sin embargo, ahora se requiere perfeccionar el marco constitucional y legal para una política de Estado, que le permita al país ser participante activo de la revolución digital y la sociedad del conocimiento en el siglo XXI. El riesgo de no hacerlo, es la subordinación de la comunidad nacional a las redes globales de poder concentrado que ya operan desde los intereses geopolíticos de las naciones más ricas y poderosas, esto acarreará la pérdida de libertades, soberanía, identidad, cultura y futuro como sociedad independiente. La SCJN dejó un resquicio en el nombramiento de los miembros de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), que debe ser corregido en el ámbito de la Ley para la Reforma del Estado.

Revolución tecnológica digital: su impacto en el poder y el capitalismo global

Las razones por las cuales es indispensable consensuar y establecer una política de Estado para la revolución tecnológica y la sociedad del conocimiento, son:

1. La convergencia digital tiene un carácter revolucionario en la vida humana.¹
2. Desde el punto de vista de su origen y destino, las nuevas tecnologías de información se desarrollaron para aumentar el poder militar.²
3. La demanda, orientación y conducción militar de la ciencia y la tecnología por la lógica del poder militar, contiene consecuencias negativas para la sociedad en su conjunto, como lo denunció Einstein desde 1947.

La mentalidad militar es aún más peligrosa que antes, *porque las armas ofensivas han llegado a ser mucho más poderosas que las defensivas. Por lo tanto, ello conduce, por necesidad a la guerra preventiva.* La inseguridad general que va de la mano con ello resulta en el sacrificio de los derechos civiles de los ciudadanos, por un supuesto bienestar del Estado. La cacería de brujas política, los controles de todo tipo (e.g. control de la enseñanza y la investigación, de la prensa y cosas por el estilo) aparecen como inevitables.³

4. Hechos recientes como el nuevo terrorismo, la lucha antiterrorista y la tendencia al control de los ciudadanos en todo el mundo, muestran lo acertado de este diagnóstico.
5. La revolución digital impulsó a escala exponencial los avances de las revoluciones industriales previas, con impactos cualitativos en la comunicación

¹ La física cuántica hizo posible el desarrollo de la tecnología digital. Durante la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos financió 2 500 proyectos militares a los Laboratorios Bell de la ATT, que permitieron la invención del transistor en 1947; esto permitió integrar el procesamiento y la transmisión de información.

² Michael L. Dertouzos, *Qué será. Cómo cambiará nuestras vidas el nuevo mundo de la informática*, Planeta, México, 1997. La Advanced Research Projects Agency del Pentágono, generó entre un tercio y la mitad de las innovaciones más importantes en ciencia y tecnología informática.

³ Albert Einstein, "The military mentality", *The American Scholar*, summer, 1947, en Albert Einstein, *Ideas and opinions*, Dell Publishing, Nueva York, 1954, pp. 134-135.

- humana y entre las máquinas, modificando procesos sociales, de poder, la economía, la cultura, la producción y socialización del conocimiento.
6. De la lógica de la guerra se pasó a la lógica de la dominación total de los mercados.⁴
 7. Esta invención, su acelerado perfeccionamiento y producción exponencial, impactó en otras tecnologías, como las computadoras y los sistemas de telecomunicaciones, esto creó un nuevo y único sistema tecnológico de alcance mundial,⁵ y la cibernética como la ciencia del control en los humanos y las máquinas.
 8. La convergencia digital ha transformado la base material de los sistemas simbólicos y, por lo tanto, las bases para la creación cultural.
 9. Ello parece conducir hacia una racionalidad tecnológica como racionalidad de dominación que puede derivar en tendencias totalitarias en todo el mundo.⁶
 10. La convergencia digital ha permitido el alcance global de las empresas en el mundo y acelerado el comercio mundial, el intrafirma y el movimiento del capital financiero.
 11. Las empresas globales tienen una nueva escala, se han concentrado, constituyen el núcleo del comercio mundial,⁷ cambian la competencia en el mundo y promueven el libre comercio.⁸
 12. El capitalismo informacional/global e interdependiente contiene elementos distintos al pasado, con mercados globales integrados electrónicamente que

⁴ “Comprender la cadena Arpanet-Internet-Web es comprender cómo hemos llegado a donde estamos hoy y, lo más importante, cómo estamos destinados a continuar esta evolución hacia el mercado de la información de mañana”. M. Dertouzos, *Qué será..., op. cit.*, p. 57; véase Nicholas Negroponte, *Ser digital*, Atlántida, Planeta, México, 1995, p. 261. Según él, la Oficina de Investigaciones Navales es a las ciencias de la computación lo que los Medici fueron al arte del Renacimiento, p. 15.

⁵ Claude E. Shannon y Warren Weaver (1949), *The mathematical theory of communication*, University of Illinois, 1975.

⁶ Herbert Marcuse (1964), *One-dimensional man. Studies in the ideology of advanced industrial society*, Beacon Press, Boston, 1967.

⁷ Eric Hobsbawm (1994), *Historia del siglo XX*, Crítica/Grijalbo/Mondadori, Barcelona, 1997, p. 281.

⁸ 200 empresas de Estados Unidos generan más de la mitad del PIB de ese país.

- operan en tiempo real, el surgimiento de una nueva sociedad red, basada en un espacio de los flujos y en un tiempo atemporal; todo lo cual caracteriza a la nueva era de la información.⁹
13. En este contexto histórico se debe plantear la ideología neoliberal y las reformas del Estado mexicano durante las últimas dos décadas. El neoliberalismo consiste en la desaparición de la obligación del Estado con la justicia. Para la ideología neoliberal, la justicia sólo se entiende en el ámbito de los intercambios entre individuos, cada uno de los cuales pactan en función de la búsqueda de su propio provecho, bajo una supuesta igualdad de oportunidades. Se deifica y absolutiza al mercado.¹⁰
 14. Esta ideología es necesaria para asegurar la acumulación de las corporaciones globales, subordinando para ello las soberanías de los pueblos, sus libertades, trabajo, mercados y recursos, frente a las exigencias hegemónicas del poder económico y político mundial.
 15. Esta ideología, como todas las ideologías, es falsa. El concepto de Estado como comunidad ética —en lo que consiste precisamente el Estado—,¹¹ es reducido al gobierno, que tiene como fin básico garantizar la seguridad de los propietarios y sus propiedades.
 16. El neoliberalismo es insostenible. Como lo demuestra Miranda¹² y lo afirma Sartori,¹³ contra Fukuyama y los defensores de la teoría del consenso, *lo esencial de*

⁹ Es una forma endurecida de capitalismo en cuanto a fines y valores, pero incomparablemente más flexible que cualquiera de sus predecesores en cuanto a medios. Es el capitalismo informacional, que se basa en la producción inducida por la innovación y la competitividad orientada a la globalización, para generar riqueza y para apropiársela de forma selectiva. Más que nunca, está incorporado en la cultura y la tecnología, pero esta vez, tanto una como la otra dependen de la capacidad del conocimiento y la información para actuar sobre el conocimiento y la información, en una red de intercambios globalmente conectados. Véase Manuel Castells, *La era de la información*, vol. III, Siglo XXI Editores, México, 1999, p. 370.

¹⁰ Francis Fukuyama, *Le fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, Francia, 1992.

¹¹ Véase capítulo VI, “El hombre y el Estado”, José Porfirio Miranda, *Hegel tenía razón. El mito de la ciencia empírica*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1989, pp. 241-338; véase capítulo 5, “Sociedad y democracia”, José Porfirio Miranda, *Racionalidad y democracia*, Ediciones Sígueme, Salamanca, 1996, pp. 133-178.

¹² José Porfirio Miranda, *Racionalidad...*, *op. cit.*

¹³ Giovanni Sartori (1988), *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*, vol. II, Alianza Editorial, México, 1997. p. 592.

la democracia consiste en la igualdad de derechos. La ley no se legitima esencialmente por la votación, sino por la justicia y la moral de su contenido. Obligación es esencialmente un imperativo moral, no una coerción.

17. Aun Soros denuncia al *neoliberalismo* o *fundamentalismo de mercado*: el sistema capitalista global está respaldado por una ideología arraigada en la teoría de la competencia perfecta. Según ésta, los mercados tienden al equilibrio y la posición de equilibrio representa la asignación de recursos más eficiente. Toda limitación a la libre competencia se interfiere con la eficiencia del mecanismo del mercado, por lo tanto, debe oponérsele resistencia.¹⁴
18. Es contradictorio que el neoliberalismo postule la autonomía individual, cuando esta ideología está legitimando un capitalismo global/informacional que impone sus reglas e intereses en el mundo entero, como resultado de niveles de acumulación y concentración de riqueza inéditos en la historia de la humanidad.
19. El liberalismo político de la democracia representativa que existe en la escala de los Estados-nación, se ha convertido en legitimador del neoliberalismo económico, que no reconoce fronteras, ni compromisos con la justicia y la ética ciudadana, pero que requiere precisamente del Estado-nación para operar y legitimarse.
20. El capitalismo informacional/global no tiene muchos incentivos para reformarse, por el derrumbe de la Unión Soviética, la fragmentación de las organizaciones de los trabajadores, la reducción de los pobres en los países desarrollados a un nivel de subclase y la debilidad militar de los países del tercer mundo en la guerra convencional.
21. La economía mundial global está polarizando de manera significativa las condiciones de vida de la población mundial.¹⁵

¹⁴ El fundamentalismo de mercado desempeña un papel decisivo en el sistema capitalista global. Proporciona la ideología que no sólo motiva a muchos de los actores de más éxito, sino que también impulsa la política. En su ausencia, no tendríamos justificación para hablar de régimen capitalista. El fundamentalismo del mercado llegó a dominar la política hacia 1980, cuando Ronald Reagan y Margaret Thatcher llegaron al poder más o menos al mismo tiempo. Véase George Soros, *La crisis del capitalismo global*, Plaza y Janés, México, 1999, pp. 158-160.

¹⁵ Casi dos tercios de la población mundial han obtenido muy poco o ningún beneficio de este rápido crecimiento económico. En el mundo desarrollado el cuartil más bajo de los asalariados ha experimentado más bien un aumento que un descenso [...] Si estas décadas demostraron

Sobre la base de estos referentes históricos e ideológicos y los desafíos que plantean para la nación, se debe hacer el análisis de la inconstitucionalidad de la denominada “Ley Televisa”.

Inconstitucionalidad de la “Ley Televisa”

El 22 de noviembre de 2005 el diputado Miguel Lucero Palma presentó de manera sorpresiva y desvinculada de todos los trabajos y consensos previos –que requirieron años de trabajo–, una iniciativa de reformas, modificaciones y adiciones a distintos ordenamientos de la LFRTV y la LFT, conocida desde entonces como la “Ley Televisa”.

Las reformas propuestas fueron aprobadas de manera unánime y sorpresiva por la Cámara de Diputados y fuertemente debatidas y rebatidas en términos legales, políticos y económicos por un número significativo de senadores, ciudadanos, expertos y políticos, en los debates que para tal efecto llevó a cabo el Senado de la República.

No obstante los argumentos y voto en contra de senadores que honraron su responsabilidad legislativa al anteponer el interés general de la nación al interés particular de un grupo reducido de personas y empresas, el Senado aprobó por mayoría la propuesta original el 30 de marzo del 2006, “sin cambiarle ni una coma”.

El 11 de abril de 2006, no obstante las objeciones legales que expresó el departamento jurídico de la SCT ante la Presidencia de la República, se publicó el decreto por el que se reforman los artículos 13, 64 y 65; se adicionan las fracciones XV y XVI al artículo 3 y los artículos 9-A, 9-B, 9-C, 9-D y 9-E de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y se reforman los artículos 2, 3, 9, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26 y 28; se adicionan los artículos 7-A; 17-A, 17-B, 17-C,

algo, fue que el principal problema del mundo, y por supuesto del mundo desarrollado, no era cómo multiplicar la riqueza de las naciones, sino cómo distribuirla en beneficio de sus habitantes [...] *La distribución social y no el crecimiento es lo que dominará las políticas del nuevo milenio*. Véase Eric Hobsbawm (1994), *Historia del siglo XX*, Crítica, Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1997, pp. 567-569.

17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 21-A, 28-A, 72-A y 79-A; y se deroga el artículo 18 de la Ley Federal de Radio y Televisión.¹⁶

En el mes de mayo de 2006, 47 senadores federales presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una controversia constitucional contra la vigencia de las modificaciones aprobadas.¹⁷

Un año después, por decisión unánime, la SCJN invalidó la disposición que permitía a concesionarios de radio y televisión prestar servicios adicionales de telecomunicación sin participar en licitación ni pagar por ello al Estado, así como el otorgamiento de concesiones por subasta. Los ministros también declararon inconstitucional el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que establece un plazo fijo de 20 años para la vigencia de las concesiones; coincidieron en que es inconstitucional porque afecta la rectoría del Estado sobre el espectro radioeléctrico y violenta el derecho a la igualdad de los concesionarios de telecomunicaciones.

¹⁶ Las principales modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones ubican a la Cofetel como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión. La Cofetel quedó integrada por cinco comisionados designados por el Ejecutivo, pero cuyo nombramiento podría ser objetado por la mayoría de la Cámara de Senadores. Entre sus funciones se establece la revisión del proceso de licitación para el otorgamiento de concesiones. La Suprema Corte declaró inconstitucional la objeción de los nombramientos por parte de la Cámara de Senadores. En relación con la Ley Federal de Radio y Televisión se introdujo la figura de licitación pública para el otorgamiento de las concesiones, quitando dicha facultad directa al Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, se extendió a 20 años el término del uso de las concesiones; en el refrendo se da preferencia al mismo concesionario sobre terceros, los concesionarios podrán ofrecer servicios adicionales de telecomunicaciones sin proceso de licitación. La SCT mantuvo su capacidad de otorgamiento de permisos a organismos de la Administración Pública Federal Centralizada, gobiernos estatales y municipales y a instituciones educativas. Por otra parte, como un incentivo para la producción nacional, los concesionarios pueden aumentarla hasta en 5%, en el caso de que cubran 20% de su programación con producción nacional independiente. Véase Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2006.

¹⁷ Se debe destacar el compromiso, valentía y participación de 47 ex senadores, entre los cuales se encuentran Javier Corral, Manuel Bartlett Díaz, Noemí Guzmán, Dulce María Sauri Riancho y César Ojeda.

El contenido de los artículos 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, que otorgaba a los concesionarios del sector la explotación del espectro radioeléctrico para servicios como telefonía e internet, fue rechazado por todos los ministros, quienes establecieron que el artículo 28 viola seis artículos de la Constitución.¹⁸

Por unanimidad, los ministros declararon inconstitucional un fragmento del artículo 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión, que establece la definición de concesiones por licitación “a través de subasta pública”. Los ministros establecieron que ese mecanismo viola seis artículos de la Constitución, al favorecer sólo a los grandes grupos con poder económico, mientras el Estado renuncia a ejercer su facultad como garante de la libertad de expresión y el derecho a la información.¹⁹

Las reformas realizadas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, que fueron contrarias al espíritu y letra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fueron declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que tiene una importancia extraordinaria para la democracia nacional. Esta trascendental decisión abre la posibilidad de avanzar hacia una política de Estado para la Sociedad del Conocimiento.

Hacia la construcción de una política de Estado para la Sociedad del Conocimiento

Como se demostró en la sección precedente, las instituciones —públicas, privadas y sociales— y la infraestructura, para la transmisión, procesamiento e interacción comunicativa —entre personas, organizaciones, y entidades—, son la base de la sociedad, la educación, la ciencia, la economía, la política y la cultura del futuro.

La manera vergonzosa como se aprobaron las reformas —como una cuestión de derecho de empresas y particulares para la utilización del espectro radioeléctrico,

¹⁸ Atenta contra los derechos de igualdad y libertad de expresión, restringe la rectoría económica del Estado, favorece la formación de monopolios y la concentración de los medios de comunicación en manos de los concesionarios actuales.

¹⁹ María de la Luz González, *El Universal*, 6 de junio de 2007.

como si éstas fueran las únicas partes interesadas— es contraria a la realidad y al interés nacional.

La digitalización de los procesos y la convergencia digital, constituyen imperativos tecnológicos que requieren la formulación de una base jurídica que proporcione garantías al conjunto social, así como a cada una de las instancias e intereses particulares legítimos, que deberán sujetar su actividad al interés general.

Las decisiones sobre la convergencia digital, que tenderá a integrar tecnologías y empresas de transmisión de datos, televisión y telefonía en un solo servicio, así como otros que se estarán especializando en el futuro, constituyen la sustancia de una necesaria política de Estado.

Si la revolución tecnológica digital es equivalente al impacto de la invención de la escritura; si la convergencia digital se ha transformado en la base material de los sistemas simbólicos; si todo proceso de creación cultural en el futuro tendrá este soporte tecnológico; si ello establece una nueva relación entre tecnología y conocimiento; si esta nueva relación modifica los procesos de poder, de relación social y la transmisión de la cultura y los valores; entonces debe ser objeto de una política de Estado.

Una política de Estado debe garantizar la realización de los objetivos de la comunidad nacional en su conjunto, garantizar las libertades de cada persona y establecer la prelación del bien general y público sobre el interés particular.

El Estado es el conjunto de personas relacionadas por derechos y deberes recíprocos, ordenados por principios de justicia. El Estado-nación es una construcción histórica que ha plasmado estos derechos y deberes en un marco constitucional, del cual se derivan las leyes particulares. El Estado no es por ello el gobierno, ni debe ser reducido a las instituciones públicas. El Estado está constituido esencialmente por el universo de personas y por el universo de los derechos y deberes que los vinculan, es decir, el universo de lo ético.²⁰

Al Estado constitucional y a los poderes e instituciones vigentes por el derecho positivo, les corresponde la obligación de dar vigencia a las garantías individuales. Las garantías que establece la Constitución, entre otras son: los derechos básicos de igualdad y no discriminación, artículo 1; pluriculturalidad

²⁰ Véase José Porfirio Miranda, *Hegel tenía razón. El mito de la ciencia empírica*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1989, en particular el capítulo “El hombre y el Estado”.

de la nación; libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas; igualdad de oportunidades y prohibición de la discriminación, artículo 2; derecho a la educación y a la educación pública gratuita, artículo 3; derecho al trabajo, artículo 5; libertad de expresión y el deber del Estado de garantizar el derecho a la información, artículo 6; libertad de imprenta, artículo 7; inviolabilidad de las comunicaciones privadas, artículo 6; rectoría del desarrollo nacional y apoyo a las empresas de los sectores social y privado, artículo 25;²¹ establecimiento de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, artículo 26; propiedad de la nación sobre el espacio situado sobre el territorio nacional, artículo 27; prohibición de monopolios y la concentración de bienes o servicios de uso necesario, así como la concesión de servicios públicos y el aprovechamiento de bienes de la federación, asegurando la eficacia y utilización social de dichos bienes, evitando “fenómenos de concentración que contraríen el interés público”, artículo 28.²²

Las reformas realizadas impedían la vigencia de las garantías individuales que protege la Constitución, como lo determinó la SCJN, en la medida que los procesos de desarrollo, utilización, uso, aplicación, finalidades específicas y control sobre las decisiones estratégicas del proceso de convergencia digital, hubieran consolidado de manera permanente, la estructura oligopólica actual de las empresas que concentran la posibilidad del ejercicio del derecho de información.

Cuando dos empresas de televisión concentran 80% de la audiencia televisiva y ocho empresas radiofónicas concentran 80% de la audiencia de radio, la extensión por 20 años más y el refrendo indefinido de las concesiones –aun cuando formalmente se esté dando cumplimiento a las obligaciones legales–, equivale, de facto, al monopolio de unas pocas personas sobre la infraestructura

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 25: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2006.

básica de la Sociedad de la Información en México hacia un futuro sin límite en el tiempo. Este nivel de concentración no existe en ninguna otra parte del mundo y debe ser cambiado a partir de las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La “Ley Televisa” era equivalente a la enajenación y nulificación del orden mismo del Estado. Cuando la mayoría es excluida de facto para participar en el desarrollo nacional, se constituye un orden social intrínsecamente injusto e injustificable.

La evidencia indica además, que por razones de rentabilidad económica, las empresas concesionarias de televisión transmiten contenidos elaborados preponderantemente en otras naciones –principalmente en Estados Unidos–, constituyendo una influencia que no permite la plena expresión cultural de los propios mexicanos ni de un conocimiento de la cultura universal. La realidad de los pueblos indios, del mundo rural y del trabajo, por mencionar sólo algunas realidades significativas, es inexistente en la programación televisiva, contraviniendo las garantías que otorga la Constitución a estos mexicanos.

La sustitución del poder discrecional del Poder Ejecutivo Federal por un procedimiento de licitación, restringía la libertad de expresión de la inmensa mayoría de los mexicanos, constituyendo un régimen de excepción. El derecho de todos se había sustituido por el derecho de los poseedores del capital mediático, lo que instituye una plutocracia que subordina a sus intereses el régimen democrático de la Constitución, negando la igualdad que la misma establece.

Lejos de promover una mayor participación de empresas, instituciones y personas en la construcción de las infraestructuras y contenidos de la sociedad del conocimiento, las reformas que habían sido aprobadas, concentraban aún más la propiedad, control y utilización de un bien público, en detrimento del proyecto de desarrollo nacional.

Ya es escandaloso que en las modificaciones aprobadas se otorgue el incentivo de aumentar el tiempo de publicidad a los concesionarios que cubran la programación con 20% de producción nacional independiente, lo que manifiesta la deformación cultural en la que se ha incurrido con la importación masiva de productos culturales que limitan la expresión cultural nacional.

En la conformación de la Cofetel y la designación de sus miembros, la “Ley Televisa” impuso la apropiación de las instituciones de decisión pública por los intereses particulares. Su conformación y las personas designadas no

representan el interés público, sino el particular. La decisión de la SCJN de declarar inconstitucional la intervención del Senado en su ratificación, debe ser modificada por ley.

Ya advertía Hegel sobre este peligroso indicio, hace más de 200 años, como una manifestación inequívoca de la decadencia del espíritu de un pueblo y su inminente riesgo de perder soberanía. Lo expresaba en estos términos:

Observamos así, de una parte, la decadencia que el espíritu del pueblo se prepara. La manifestación de la muerte tiene distintas formas; la ruina arranca de dentro, los apetitos se desatan, lo particular busca su satisfacción y el espíritu sustancial no medra y por tanto perece. *Los intereses particulares se apropian las fuerzas y facultades que antes estaban consagradas al conjunto.* Así lo negativo, como descomposición interior, parece particularizarse. *Suele unirse a esto un poder externo, que quita al pueblo la posesión de la soberanía y es causa de que cese de ser pueblo.* Mas este poder externo pertenece solo al fenómeno; ninguna fuerza puede prevalecer contra el espíritu del pueblo ni destruirlo, si no está ya exánime y muerto por sí mismo.²³

Necesidad de que cada una de las personas y la eticidad del conjunto social sean considerados como fines y no como medios para la acumulación de las empresas globales

La idea de que el Estado-nación ha dejado de existir y ha sido sustituido, o debe ser sustituido por la empresa-nación, que ha sido propuesta por importantes empresarios del país, equivale a una absoluta irracionalidad e inmoralidad, que convierte a las personas concretas existentes, al universo de las mismas, en objetos de las actividades de acumulación de riqueza de las empresas y en particular de las megaempresas nacionales y extranjeras.²⁴

²³ Georg Wilhelm Friederich Hegel, *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, Tecnos, Madrid, 1980, pp. 135-136. Cursivas del autor.

²⁴ El Instituto Mexicano de la Competitividad define competitividad como “la habilidad de un país para atraer y retener inversiones”; esto convierte a los Estados-nación y a sus sociedades en objetos de las finalidades e intereses particulares de los inversionistas, específicamente de los globales, lo que es contrario a la realidad económica, pues ninguna nación hoy desarrollada

El solo hecho de que se proponga esta idea, es en sí mismo una manifestación de la transformación del poder económico concentrado en poder político *centralizado* y reproducido por el poder mediático, sobre el conjunto de la nación.

Estos argumentos empresariales son contrarios a la posibilidad del desarrollo nacional, en la medida que abdican incluso del desarrollo empresarial nacional y del pago de impuestos en el país. Ante el futuro del país y la convergencia digital, se requiere un juicio objetivo para la toma de decisiones:

1. La ideología de una parte de la élite empresarial mexicana que tiene en sus manos la mayor concentración económica, manifiesta una desvinculación ética, política, económica y cultural, con el pacto social del Estado-nación mexicano, al declarar que los impuestos equivalen a la confiscación de la riqueza por parte de las masas improductivas y sus políticos, hacia las empresas globales, a las que se considera como las únicas que “crean” riqueza.

Precisamente, el que se considera padre del liberalismo económico refutó desde 1776 la idea de concebir a los impuestos como mera confiscación de la riqueza; definió a la economía política como una ciencia con dos objetos: la promoción de la capacidad de las personas de generar riqueza por sí mismas y, por otro lado, para el bien común *—the commonwealth*. El propósito, dice Smith, es que ambos se enriquezcan.²⁵

Los impuestos no son una expropiación a quienes generan riqueza en beneficio de quienes no la generan y que constituyen parásitos de los primeros, sino

alcanzó ese estatus bajo tal criterio, y por otro lado, constituye una inmoralidad absoluta, pues desconoce la dignidad de las personas, sociedades y naciones como fines en sí mismos, que no deben ser reducidas a medios o instrumentos para la acumulación global de las empresas. Aun el caso impresionante de China, sería inexplicable sin el hecho de que 90% de la inversión en ese país, es china.

²⁵ “La economía política, considerada como rama de la ciencia del hombre de estado o legislador, propone dos objetos distintos: primero, proveer de ingresos *—revenue*, ganancias, renta— abundantes para la subsistencia de la gente, o más adecuadamente, permitirles el proveer tales recursos de subsistencia por ellos mismos; y segundo, aportar al Estado o comunidad *—commonwealth*— con ingresos *—revenue*, ganancias, renta— suficientes para los servicios públicos. El propósito es enriquecer tanto a la gente como al soberano”. Véase Adam Smith (1776), “An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations”, *Enciclopedia Britannica*, Londres, 1993, p. 204.

- parte esencial del pacto social, que debe incluir todos los derechos humanos de todas las personas y que deben ser garantizados por el conjunto social.
2. Desde esta ideología se es incapaz de percatarse de que el pacto social de producción-distribución, es el que explica el avance de las naciones más ricas. Baste recordar que la primera de las facultades que instaaura la Constitución de los Estados Unidos para su Congreso, es la capacidad legal de establecer impuestos.
 3. No es casualidad que esta mentalidad haya conducido a México a ser una de las sociedades más desiguales del mundo, en la que los ingresos tributarios, IVA e ISR, son aportados en su mayoría por las personas físicas –85%–, y no por las personas morales que aportan menos del 2% del PIB, cantidad ínfima que no se compara con la de ningún otro país.
El gasto público en México –23% del PIB– es de los más bajos del mundo y se aleja significativamente de naciones con mayor desarrollo humano, donde alcanza proporciones del 48%, como la República Francesa o la Monarquía Constitucional de Dinamarca.
 4. Es falsa la idea de que las multinacionales sean las únicas organizaciones que crean riqueza y empleo. Pretender que el papel del Estado sea acceder a la voluntad de las empresas globales y mantenerlas a toda costa, equivale a la dictadura del capital global sobre la libertad y el desarrollo de los pueblos y comunidades nacionales. Convierte a las naciones y a las personas en objetos para la acumulación de las empresas globales.
Este paradigma ha llevado a México a la bancarrota de su desarrollo nacional. Pemex genera 37% de los impuestos del país y 99.9% de las divisas que tiene el Banco de México. Si a la balanza comercial de los últimos tres años (2003-2006) se le restan las exportaciones petroleras, se hubiera tenido un déficit comercial de 116 mil millones de dólares.
El paradigma actual no se sostiene en sus dos pies: el andamiaje que ha sostenido el equilibrio macroeconómico de la última década ha consistido en la acelerada e irracional extracción y venta de petróleo crudo, a costa de la pérdida de capacidad de desarrollo.
En 30 años, las empresas maquiladoras han creado sólo 630 000 empleos y las empresas globales, dada su alto contenido tecnológico, no solamente no generan nuevos empleos, sino que los reducen mediante la automatización

de procesos. Con frecuencia, simplemente toman control de inversiones y activos ya existentes.

La banca privada en México, básicamente de capital extranjero, presta al sector privado una proporción menor del PIB, de lo que presta la banca al sector privado en África: 14% y 20% del PIB respectivamente.

Las empresas globales crean riqueza en México y pagan impuestos en sus países de origen. Esta es una de las causas de la crisis fiscal sistémica del país. Ante estas realidades, existe desde luego otra posibilidad: el desarrollo y escalamiento de las empresas nacionales, lo que requiere un mayor desarrollo empresarial en el país.

5. Está demostrado que las experiencias exitosas en otras partes del mundo han incorporado políticas gubernamentales activas para la generación de riqueza por parte de la sociedad y los gobiernos, y han subordinado y armonizado la presencia de estas empresas globales al interés nacional. Ello requiere otro papel del Estado.²⁶
6. Es falsa la idea de que es inevitable la fragmentación nacional que proponen algunos empresarios, políticos y académicos. La experiencia de la Unión Europea demuestra que es posible otro proceso político y económico en la economía global.
7. El Estado-nación no ha desaparecido ni ha cambiado hacia una empresa-nación en ninguna parte del mundo. El papel del Estado no es producir “gente correcta”, como “materia prima” para que las empresas globales “puedan tomar ventaja de la era de la información”, como lo proponen estos empresarios. Esta proposición equivale a la inmoralidad absoluta: convertir a las personas, que son lo único que constituye fin en sí mismo, en objetos de las empresas globales. Las empresas deben ser medios para la creación y distribución social eficiente de la riqueza y no fines en sí mismos.
8. Es falsa la idea de que la educación no sea un derecho de la gente, sino inversión que debe ser acumulada por las megaempresas, como sostienen estos empresarios. La educación es uno de los derechos humanos reconocidos en todas las naciones civilizadas. Pretender que la educación es un medio

²⁶ Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, W.W. Norton and Company, Nueva York, 2002, p. 282.

más para la acumulación de las empresas, de nuevo reafirma la idea de que las personas son objetos del capital.

9. La actual economía política no se sostiene por sí misma. Se requiere un cambio que haga posible alcanzar altas tasas de crecimiento económico, 6% al menos, mayor porcentaje de recaudación de impuestos y políticas sistémicas para reducir la desigualdad. Esto se debe lograr con la participación de todos los sectores empresariales, con el papel de locomotoras que corresponde a las grandes empresas del país y con un amplio desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Esta visión del desarrollo nacional manifiesta la urgencia de establecer una política de Estado para la Sociedad del Conocimiento y la convergencia digital, que esté fundamentada en un cambio de la actual economía política y de su relación con la economía global. El interés general existe y se representa en el Estado, su constitución y sus leyes. El interés particular debe ser armónico, contributivo y nunca estar por encima del interés general.

La forma de aprobación de estas reformas y su contenido pueden ser el preludeo de las tendencias totalitarias —ya advertidas por Einstein hace más de 50 años y denunciadas por muchos filósofos y teóricos de la política— si persiste la mentalidad militarista y de las empresas globales, de concebir a las personas como objetos y no como fines en sí mismos.

La forma antidemocrática de la aprobación de la “Ley Televisa”, el comportamiento sesgado de la televisión y algunos medios radiofónicos en las últimas elecciones presidenciales; el poder político fáctico de los medios, principalmente la televisión, sobre las instituciones y partidos políticos; la inmensa presencia de los intereses económicos, culturales y políticos transnacionales en los contenidos de estos medios; y la creciente y acelerada concentración económica actual, son injustificables y configuran un conjunto de amenazas a la democracia y al proyecto de desarrollo nacional, lo que debe ser cambiado mediante una política de Estado con su correspondiente base jurídica.²⁷

²⁷ El boicot económico que terminó con 33 años de Grupo Monitor, del periodista José Gutiérrez Vivó, demuestra que estas voces están siendo acalladas de manera sistemática por los intereses del capital global.

Contenidos de una política de Estado para la revolución digital y la Sociedad del Conocimiento

Afortunadamente existen otras posibilidades para el desarrollo nacional. A continuación se enumeran algunos criterios y mandatos para una política de Estado que conduzca la convergencia digital, con sus instituciones y empresas hacia un proyecto de desarrollo incluyente en la era de la información y la sociedad del conocimiento:

1. El deber de tratar a las personas como fines y nunca como medios, demostrado por Kant desde el siglo XVIII; y que no modifica ningún desarrollo tecnológico actual o futuro, constituye un avance civilizatorio irrenunciable de la humanidad. Esta tesis política se opone a la mentalidad militarista y a los intereses de las empresas globales.
2. Por ahora, el Estado-nación es la base para el ejercicio de los derechos humanos. La Sociedad del Conocimiento debe estar concebida en el marco de los derechos y deberes de un Estado constitucional, social y de derecho, en el que todas las personas son consideradas como fin y no como medio.
3. Los derechos humanos constituyen un criterio indispensable en la formulación de una política de Estado para la Sociedad del Conocimiento, manteniendo la libertad y los derechos de todos, así como la soberanía ética y democrática del conjunto.
4. El alcance global de las comunicaciones y los procesos de la convergencia digital, no desaparecen el contenido ético, político y cultural del Estado, tampoco su pacto fiscal y de desarrollo humano. Este contenido ético debe guiar los procesos de desarrollo y apropiación de las tecnologías e instituciones de la sociedad de la información.
5. El Estado debe garantizar los derechos de todos, por lo que la concentración actual de las empresas mediáticas se debe reducir, a no más del 10% de la audiencia por una empresa particular, como condición para la prelación del interés general y la garantía por parte del Estado de ejercer –como derecho activo y no sólo pasivo– el derecho a la información. Mantener la actual concentración, la subordinación de la sociedad y el régimen político a los intereses particulares, es intrínsecamente injusto y niega la libertad de expresión para la mayoría de la sociedad.

6. Los mexicanos debemos aspirar a ser creadores y no espectadores pasivos de la modernidad. Por ello, el proyecto nacional y su marco normativo deben eliminar la actual concentración oligopólica en las empresas de radio y televisión, para fortalecer el proyecto nacional y la economía del futuro.
7. Sociedad y gobierno deben atajar la pretensión de establecer un orden unidimensional por parte de poderes fácticos o económicos, sean nacionales o transnacionales, en la cultura, la política, las infraestructuras y toda actividad social en la que se expresan las libertades de las personas y el bien público.
8. Se debe establecer un órgano de Estado que no dependa del Ejecutivo Federal para el otorgamiento de concesiones y permisos. La sociedad civil debe estar adecuadamente representada en este órgano. Los actuales consejeros de la Cofetel deben ser sustituidos y ser nombrados por el Poder Legislativo, a propuesta del órgano de Estado. La Cofetel como hoy está constituida no garantiza la imparcialidad ni la defensa del interés general. Se requiere construir verdaderas instituciones de Estado y revertir la apropiación de estos espacios por los intereses particulares.
9. El órgano de Estado debe incluir la participación de los tres poderes y órdenes de gobierno, partidos políticos, medios de comunicación públicos y privados, instituciones educativas, universidades, colegios profesionales, iglesias, organizaciones sociales, sindicales, de campesinos, de los pueblos indios, creadores, artistas, intelectuales; en fin, de todos sector, grupos e institución que pueda aportar a la creación de un proyecto tecnológico, empresarial, institucional y político de la sociedad del conocimiento.
10. Se requiere constituir un sistema de corresponsabilidades entre actores e instituciones, para impulsar la inmensa energía y capacidad creadora existente, actualmente subordinada a poderes económicos fácticos y al autoritarismo político.
11. Se debe garantizar la coexistencia de la infraestructura pública, privada, social, cultural, comunitaria y especializada. La ley debe establecer límites máximos de concentración, de acuerdo con los actores.
12. Se debe reconocer la necesidad de la coexistencia de la iniciativa privada, medios públicos de Estado, medios comunitarios, medios especializados, medios de conocimiento, medios de servicio económico, medios culturales, medios étnicos, medios regionales, etcétera.

13. Se debe promover el poder ciudadano mediante una amplia red de sistemas de comunicación e información que sean concesionados, operados y financiados por organizaciones ciudadanas, comunicadores, periodistas y grupos específicos de la sociedad civil organizados alrededor de diversas finalidades específicas.
14. Se requiere un criterio integral de convergencia digital que permita la integración de empresas, servicios y consumos culturales.
15. Se requiere complementar la política de la infraestructura para el espacio radioeléctrico con la creación de la infraestructura de fibra óptica que conecte casas, edificios, escuelas, empresas, universidades e instituciones del país.
16. La cultura nacional debe ser promovida por la sociedad y el Estado nacional, por lo que se debe impedir la inversión extranjera en los medios masivos y promover un desarrollo cultural propio con alcance universal.
17. Los recursos económicos no deben ser criterio de acceso al espectro. El criterio de subasta es intrínsecamente discriminatorio y contrario a la equidad. Se deben reconocer por ley los criterios de desarrollo cultural, soberanía, desarrollo social, educativo y económico.
18. Se requiere definir mediante un proceso ampliamente democrático e incluyente, las finalidades de corto, mediano y largo plazo que deberíamos buscar en lo que se refiere al proyecto cultural nacional en la sociedad del conocimiento, en diálogo con la enorme diversidad cultural de los pueblos del mundo, con una perspectiva incluyente de grupos, sectores, clases, etnias y culturas.
19. Se requiere una revisión integral del marco legal para hacerlo congruente con los objetivos nacionales establecidos, de manera que instituciones, atribuciones, políticas y sistemas de corresponsabilidad entre Estado y sociedad, otorguen certeza a todos en sus derechos y obligaciones.
20. Se debe revisar la lógica de financiamiento de las empresas e instituciones de la sociedad del conocimiento. Es falso que la radio y la televisión abiertas sean gratuitas como se afirma en la Ley Federal de Radio y Televisión, los consumidores pagan mediante el consumo de bienes y servicios los costos de la publicidad. Los consumidores deben tener por lo tanto derechos sobre las políticas y contenidos de los medios electrónicos empresariales, pues ellos financian su funcionamiento. Este derecho le ha sido injustamente expropiado a la sociedad y debe ser restablecido en una nueva relación medios-sociedad.

21. El Poder Legislativo debe establecer un consejo nacional con capacidad de análisis y propuesta legislativa, que contribuya sistemáticamente al seguimiento del avance del país en el logro de sus objetivos como Estado-nación y ante los cambios en el mundo.
22. El proyecto nacional para la Sociedad del Conocimiento debe ser integral y no considerar tan sólo los servicios de telecomunicaciones o del uso de la radio y televisión para el entretenimiento. El proyecto debe ser referente fundamental para las actividades científicas y tecnológicas; el desarrollo empresarial y la productividad económica; la informatización, transparencia y productividad de las instituciones públicas; la creación cultural y de las expresiones audiovisuales; la productividad y competitividad de las empresas de todos los tamaños; la eficiencia de los mercados de todos los bienes y servicios; la prospección y estudio de los recursos naturales del país, vegetales y animales, en la plataforma continental y en los mares; el desarrollo de industrias de servicios de alta tecnología de la economía del conocimiento; la sustitución del paradigma energético de los hidrocarburos por energías renovables; la genómica, los nuevos materiales y las actividades espaciales; entre otros.
23. Se debe concebir a la capacidad tecnológica como una dimensión sustancial de la soberanía en la era de la información. Debe superarse la mentalidad que prevalece en partes significativas de las élites empresariales y políticas que opina que es más barato y conveniente comprar que desarrollar tecnología; esto ha conducido al país a una condición de atraso y vulnerabilidad.
24. Las infraestructuras e instituciones de la Sociedad del Conocimiento se deben considerar un bien público que debe ser promovido y protegido por el Estado para que se garantice la prevalencia del interés general sobre los particulares. Se debe concebir la red de manera integral, e incluir los satélites, red de fibra óptica y el espectro radioeléctrico.
25. El Estado debe garantizar que el espectro radioeléctrico y las infraestructuras básicas que pertenecen a la nación sirvan, en efecto, al logro de los objetivos nacionales con la participación indispensable que corresponde a las actividades privadas y sociales. La red de fibra óptica nacional debe garantizar la autonomía en los flujos mundiales de información.

26. Un criterio fundamental es evitar la dependencia de una tecnología, empresa o nación.
27. El derecho a la información que debe garantizar el Estado de acuerdo con el artículo 6 de la Constitución, se debe entender también como un derecho activo y no sólo pasivo, de modo que se garantice a todos la posibilidad de comunicar al conjunto y de ninguna manera concebirlo sólo como un derecho pasivo a recibir información.
28. La pluriculturalidad de la nación mexicana se debe fortalecer y defender ante otras naciones que no han signado la Declaración de la UNESCO que reconoce el valor de mantener la diversidad cultural en el mundo. Estados Unidos es uno de los dos países que se negaron a firmar esta declaración. México debe actuar ante la actual dependencia e influencia cultural estadounidense en el marco de la creciente vinculación entre México y ese país.
29. Los medios masivos abiertos no deben difundir más de 20% de contenidos de un solo país para garantizar la perspectiva de la globalidad a la sociedad mexicana. El proyecto de la Sociedad del Conocimiento no debe reducir la cultura a una perspectiva unidimensional, por el contrario, es imprescindible recrear y acceder a la diversidad cultural del mundo. Se deben establecer vínculos diversos y estrechos con los pueblos latinoamericanos, promover la diversificación cultural con el mundo y reducir la actual unidimensionalidad hacia la cultural estadounidense.
30. México debe recuperar el derecho soberano a su desarrollo cultural cedido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
31. La Sociedad del Conocimiento debe ser una sociedad en la que la transparencia y diversidad de perspectivas, garantizada por la dispersión del control de los sistemas de información de alcance social, permita fortalecer el poder democrático del conjunto y reducir el poder discrecional de los poderes concentrados en pocas personas e instancias.
32. Se debe ampliar la existencia de radios y cadenas televisivas ciudadanas, de entidades federativas, comunidades indígenas, comunidades urbanas, universidades, sectores económicos especializados de la industria, el comercio y los servicios, de manera que se multipliquen las voces y las perspectivas del conocimiento y la cultura.
33. Se debe autorizar una concesión de televisión abierta de alcance nacional, para establecer el “Canal ciudadano nacional de televisión abierta” a un conjunto

de organizaciones e instituciones de la sociedad civil, para que sea operado, financiado, y controlado por las propias organizaciones sociales con los apoyos públicos que correspondan a una institución de Estado. Todo esto con el objetivo de abrir nuevos espacios de expresión –social, cultural, económica y política– que permitan a la sociedad procesar por canales institucionales, y con base en argumentos, razones, propuestas, proyectos, las dificultades y fracturas existentes en el orden social, económico, político, cultural y regional, así como las opciones para su superación.

34. El conocimiento es el fin en la Sociedad del Conocimiento y no la tecnología o los vehículos para la transmisión de información. Los planes sectoriales –el de educación, el de ciencia y tecnología, entre otros–, deben incluir un verdadero proyecto cultural, en lugar del inicio sesgado y limitado de la Enciclomedia. En su lugar se debe desarrollar una enciclopedia mexicana con base en nuevas tecnologías y con la participación de maestros, académicos e intelectuales mexicanos. Se debe detener la actual dependencia cultural y tecnológica del proyecto e impulsar desarrollos tecnológicos, culturales y empresariales nacionales. Se debe superar la mentalidad importadora de cultura y tecnologías.
35. El desarrollo cultural con base en la convergencia digital debe incorporar la formación de todos, desde la educación básica hasta la educación superior y la investigación.
36. El conjunto de instituciones de educación tienen una responsabilidad fundamental en el desarrollo de la programación, contenidos y *software* en la sociedad del conocimiento. Sus actividades deben promover el desarrollo empresarial de los mexicanos.

Como acertadamente lo conceptualizó Hegel: el espíritu de un pueblo son sus actos. Los actos de los mexicanos que construyeron esta nación y las generaciones que les precedieron, nos heredaron identidad, instituciones, economía, lengua, cultura, tecnologías, arte, literatura, arquitectura, conocimientos y tradiciones. El futuro nacional dependerá de lo que ahora seamos capaces de construir con aportaciones propias, ante nosotros mismos y en diálogo con el mundo.

Bibliografía

- Bell, Daniel (1981), “The social framework of information society”, en Dertouzos, Michael y Moses, Joel, *The computer age: a twenty-year view*, MIT Press, Cambridge.
- (1980), *The winding passage. Essays and sociological journeys, 1960-1980*, ABT Books, Cambridge.
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información*, vol. III, Siglo XXI Editores, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2006.
- Dertouzos, Michael (1997), *Qué será. Cómo cambiará nuestras vidas el nuevo mundo de la informática*, Planeta, México.
- Einstein, Albert (1947), “The Military Mentality”, *The American Scholar*, summer, 1947, en Einstein, Albert (1954), *Ideas and Opinions*, Dell Publishing, Nueva York.
- Fukuyama, Francis (1992), *Le fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion.
- Gore, Al (1995), “Autopistas de la información”, *Cuadernos de Comunicación. La sociedad de la información*, núm. 104, enero.
- Hegel, Georg (1980), *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, Tecnos, Madrid.
- Heisenberg, Werner (1958), *Physics and philosophy*, Harper Torchbooks, Nueva York.
- Hobsbawm, Eric (1997), *Historia del siglo XX*, Crítica, Grijalbo Mondadori, Barcelona.
- Lukes, Steven (1994), “Igualdad y libertad: ¿deben estar en conflicto?”, en Cansino, César et al., *La filosofía política de fin de siglo*, Triana Editores/UIA, México.
- Marcuse, Herbert (1967), *One-dimensional man. Studies in the ideology of advanced industrial society*, Beacon Press, Boston.
- Miranda, José Porfirio (1989), *Hegel tenía razón. El mito de la ciencia empírica*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- (1996), *Racionalidad y democracia*, Sígueme, Salamanca, 1996.
- Montoya, Alberto (1993), *México ante la revolución tecnológica*, Diana/AMIC, México.
- (1994), “Los desafíos del impacto tecnológico”, *Cuadernos de Comunicación*, núm. 104, México.
- (1998), “Apuntes para entender el posicionamiento de México ante la actual circunstancia histórica mundial”, *Sociedad Civil*, vol. 1, México.
- (coord.) (2003), *México hacia el 2025*, CEEN/IPN/UAM/UIA/Limusa, México.

- *et al.* (2000), “Metodología del pensamiento estratégico nacional”, *México 2010. Pensar y decidir la próxima década*, CEEN/IPN/UAM/Noriega, México.
- y Rebeil, Antonieta (2000), “Las Categorías del corto, mediano y largo plazo en el pensamiento estratégico nacional”, *Ciencia y Arte*, año 5, núm. 29, México.
- Naisbitt, John (1995), *Global paradox*, Avon Books, Nueva York.
- Negroponte, Nicholas (1995), *Ser digital*, Atlántida/Planeta, México.
- Sakaiya, Taichi (1994), *Historia del futuro: la sociedad del conocimiento*, Andrés Bello, Chile.
- Sartori, Giovanni (1997), *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*, Alianza, México.
- Schwartz, Peter y Leyden, Meter (1997), “The long boom. A history of the future 1980-2020”, *Wired*, julio.
- SCT (2006), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril.
- Shannon, Claude y Weaver, Warren (1975), *The mathematical theory of communication*, University of Illinois.
- Smith, Adam (1993), “An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations”, *Enciclopedia Britannica*, Londres.
- Soros, George (1999), *La crisis del capitalismo global*, Plaza y Janés, México.
- Stiglitz, Joseph (2002), *Globalization and its discontents*, W.W. Norton & Company, Nueva York.
- Urquidi, Víctor (1997), “México en la globalización: avances y retrocesos”, *Revista de Occidente*, noviembre.
- Wiener, Norbert (1948), *Cybernetics. The Science of Control in the Animal and the Machine*, MIT, Cambridge.

La telefonía como industria cultural: ¿a la sombra de la “Ley Televisa”?*

Delia Crovi Druetta

Premisas y objetivos

A partir de la digitalización, cuando se legisla para uno o varios medios, se incide en el complejo entramado de la convergencia tecnológica. Tal es el caso de las reformas a las leyes federales de Telecomunicaciones (LFT) y de Radio y Televisión (LFRTV), aprobadas el 30 de marzo de 2006, que con justicia se ganaron el mote de “Ley Televisa”, proceso vastamente explicado y analizado en este libro.

Aunque el impacto visible de estas modificaciones legales recae en la televisión, existen también repercusiones implícitas en la telefonía, por ser eje del proceso técnico de la convergencia que ha permitido a las empresas del sector explorar nuevos servicios y negocios. La evolución de las telecomunicaciones, tanto desde la perspectiva tecnológica como por la variedad de alianzas, fusiones y adquisiciones empresariales, ha llevado a que la televisión y la telefonía perciban que el otro sector tiene lo que necesitan para garantizar su reproducción. Dicho en otros términos, las empresas de televisión quieren incursionar en los servicios telefónicos y las de telefonía buscan ofrecer televisión. En el contexto de tan ansiada expansión, ambas leyes —la LFT y la LFRTV—, no sólo están imbricadas

* Agradezco a Gabriel Sosa Plata y Raúl Trejo Delarbre, quienes realizaron una lectura cuidadosa de la primera versión de este trabajo; sus comentarios me permitieron precisar datos y enriquecer las reflexiones.

sino que sus contenidos repercuten específicamente en el proceso del llamado *triple play*.¹

A partir de un análisis del principal proveedor de telefonía en México, este artículo tiene como propósito llamar la atención sobre este sector, cada vez más importante en términos económicos y culturales. Sostenemos que en poco más de 20 años, Telmex y Telcel del Grupo Carso, han ido constituyéndose en un poder fáctico tal como ocurrió con el consorcio Televisa.²

En el contexto de estas reflexiones entenderemos por fáctico al poder real que se manifiesta y ejerce en oposición al teórico o imaginario. Quien lo ejerce encarna de hecho un conjunto de fuerzas que condicionan las actividades económicas, políticas y sociales; en consecuencia el ámbito de lo jurídico. Gracias a la visibilidad y accesibilidad que alcanza la televisión y en menor medida la radio, la telefonía ha permanecido hasta ahora a la sombra del señalamiento público y por lo tanto, desdibujada en el marco de una necesaria reforma integral de la legislación sobre medios y telecomunicaciones. Por ello coincidimos con Beatriz Solís Leree cuando al analizar la “Ley Televisa” expresa:

Es innegable la necesidad de una verdadera reforma integral de la legislación en telecomunicaciones y medios electrónicos. Sin embargo, el Congreso de la Unión y posteriormente el Ejecutivo Federal, a través de su publicación, se conformaron con parches que en nada resuelven los problemas estructurales en esas dos materias (Solís, 2005:292).

¿Qué lugar ocupa actualmente la telefonía en la convergencia y cómo repercute la “Ley Televisa” en su desarrollo?, es la pregunta que guía estas

¹ Se conoce como *triple play* a la comercialización conjunta de servicios y contenidos audiovisuales, es decir, telefonía de voz junto al acceso de banda ancha y servicios audiovisuales como canales de televisión.

² La construcción de Televisa como poder fáctico ha sido analizada por diversos autores –véase entre otros Fernández (2006)–, lo que ha permitido poner en evidencia su dominancia, capacidad de negociación y presión frente a decisiones fundamentales de la televisión mexicana. Consideramos que el sector telefónico también debe ser visualizado como poder fáctico, analizando su construcción económica y capacidad de intervención en las decisiones nacionales. Es en este contexto que el presente artículo señala los grandes pasos dados por el Grupo Carso hasta erigirse en el poder fáctico de la telefonía en México.

reflexiones. Se hablará brevemente de la dimensión cultural de la convergencia y enseguida referiremos algunos datos que permiten considerar, sin lugar a dudas, al Grupo Carso como un poder fáctico en este sector. Señalaremos finalmente aquellos aspectos de las reformas a las leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión que repercuten en Telmex y Telcel como operadores de telefonía fija y móvil, así como las posibles divergencias que se avecinan en un sector que aparentemente abre el juego entre los empresarios, mas no entre la ciudadanía. Dado el dinamismo del sector, conviene aclarar que este trabajo fue concluido en julio de 2007, por lo que los datos reportados llegan hasta esa fecha.

El lugar de la telefonía en la convergencia

En general cuando hablamos de convergencia surge como primer referente el escenario tecnológico: unión en red de las industrias audiovisuales, las telecomunicaciones y la informática, tres sectores que trabajaban de forma separada. Sin embargo se trata de un proceso multidimensional que impacta a la economía política de las comunicaciones, modifica prácticas culturales de los usuarios como el trabajo, la educación, el entretenimiento y las relaciones sociales. Por ello sostenemos que al legislar sobre alguno de los aspectos de la convergencia, se incide de manera directa en todas sus dimensiones.

A pesar de la complejidad conceptual de la convergencia y su impacto, cuando un ciudadano común busca comunicarse, acceder a datos o información, realizar actividades de su vida cotidiana ayudado por estos recursos, no se detiene a escindir las características de un medio y mucho menos a diferenciar los consorcios económicos que los manejan. Simplemente los usa, recibiendo y construyendo conjuntos textuales. Las parcialidades son materia de estudio para el analista y el investigador; en cambio los usuarios se confrontan con su propia capacidad de migrar entre diversos medios y soportes ignorando su stirpe tecnológica. En general lo logran sin dificultad y lo que realmente les importa es el contenido, así como cumplir con éxito las tareas que buscaban realizar. Por su parte las empresas vinculadas a la convergencia reconocen el valor de los consumidores para hacer crecer su negocio, de ahí su disposición a concretar alianzas, fusiones, compras y participaciones en corporaciones del mismo o de otro ramo. Conocedores de la dimensión económica de cada innovación tecnológica,

estas empresas potencian las prácticas de los usuarios que se comunican a través de los recursos de la convergencia.

Como parte del modelo de desarrollo denominado “Sociedad de la Información y el Conocimiento” (SIC), la economía del conocimiento necesita de las redes y también de ciudadanos que se han apropiado de una cultura de la convergencia:

[...] la economía del conocimiento se desarrolla a través de comunidades con el conocimiento como base, para las cuales las redes de información y comunicación son sus instrumentos de producción de conocimientos nuevos [David y Foray, 2002].

Esto nos conduce a lo que plantea Bernard Miège cuando expresa que para las industrias culturales la convergencia tecnológica ha tenido dos consecuencias: el fortalecimiento de este sector industrial; y la labor de acompañamiento que realizan las tecnologías en la SIC, según la cual el conocimiento forma parte de los procesos productivos y de servicio (Becerra, 1998).

A partir de este contexto, para los grupos mediáticos y de telecomunicaciones contar con una legislación favorable a su propio desarrollo económico, constituye un factor decisivo para su predominio y también, como ocurre en el caso de Telmex y Telcel, para convertirse en poderes fácticos. Pero la legislación no debe ser vista sólo como una cuestión jurídica, sino como un principio de orden derivado de la intención de delinear una política de carácter social. En otros términos, toda legislación debe ubicarse más allá de los deseos e intenciones de los poderes fácticos, buscando resolver las demandas sociales. De ahí la importancia crucial que tiene la “Ley Televisa” para el futuro inmediato de la convergencia cultural y social, en la cual la telefonía móvil desempeña un papel creciente.

La telefonía en manos de Grupo Carso

El 8 de marzo de 2007 la revista *Forbes* dio a conocer la lista de los hombres más ricos del mundo.³ En tercer lugar se ubicaba el mexicano Carlos Slim Helú,

³ Véase [www.forbes.com].

precedido sólo por Bill Gates (Microsoft) y Warren Buffett (finanzas). Según esta lista, Slim Helú, principal accionista del Grupo Carso, contaba en su fortuna personal con nada menos que 49 mil millones de dólares. La revista *Proceso*⁴ indica que esta cifra es similar a los ingresos petroleros nacionales durante dos años, en tanto que *Forbes* la equipara con 6.3% de la producción económica anual de México.

Para tener una idea clara del poder fáctico alcanzado por Carlos Slim y Carso, basta pensar como lo sugiere la revista *Proceso*⁵ citando a *Forbes*, que si la fortuna de Bill Gates tuviera la misma proporción del producto interno bruto (PIB) de Estados Unidos que la de Carlos Slim –6.3% del PIB–, su riqueza ascendería a 784 mil millones de dólares. Los 56 mil millones que acumulaba Gates, para entonces el hombre más rico del mundo, representaban apenas 0.45% del PIB estadounidense.

El jueves 12 de abril de 2007 el periódico *La Jornada*, con base en datos de la revista *Forbes*, da cuenta de que “calladamente” Carlos Slim Helú desbancó a Warren Buffett, la segunda fortuna más grande del mundo, al acumular 53 mil millones de dólares. Así, a partir del 29 de marzo de 2007, Carlos Slim pasa a ser el segundo hombre más rico del mundo. El repunte se debió, entre otras cosas, a que América Móvil incrementó su valor 4%, en tanto Carso Global Telecom aumentó 15%. Para julio de 2007 algunas publicaciones periódicas afirmaban que de acuerdo con las ganancias previstas para sus empresas, Carlos Slim ya podía ser considerado el hombre más rico del mundo.

No es casual que Slim comenzara a aparecer en las listas de los más ricos de México a principios de la década de 1990, ya que fue en esa época cuando a consecuencia de los procesos privatizadores realizados por el gobierno mexicano, se pone a la venta Telmex. Grupo Carso lo compra en un precio que entonces fue considerado muy bajo; a partir de ahí comienza a explotar la telefonía fija en condiciones monopólicas. Con esta base se multiplicaría no sólo su fortuna sino las actividades del Grupo.

Según *Forbes*, en 1991 Slim Helú aparece por primera vez en sus listas, registrando entonces mil millones de dólares, cifra pequeña si se compara con los más de tres mil millones de dólares acumulados por Emilio Azcárraga,

⁴ Revista *Proceso*, núm. 1583, 4 de marzo de 2007.

⁵ *Idem*.

dueño de Televisa. Sin embargo, gracias a su participación en el negocio de la telefonía fija y móvil, las ganancias de Slim crecen hasta colocarlo en 1994 entre los mexicanos más ricos, posición que no ha abandonado. En 1997 llega a 6 600 millones de dólares y de acuerdo a los listados de Forbes, para el 2000, Carlos Slim Helú acumulaba 7 900 millones de dólares. Pero fue en 2001, con 10 800 millones de dólares, cuando inicia su verdadero despegue. Esta fortuna para 2005 ya había crecido a 30 mil millones de dólares. La sorpresa es que Carlos Slim sumó a su capital 19 mil millones de dólares, un hecho sin precedentes en los registros de la revista *Forbes*, ya que representó un incremento de 63% en un solo año.

La expansión del Grupo Carso, del cual Slim es el mayor accionista, ha sido la clave del éxito. Carso está integrado por un conglomerado de empresas con distintas actividades entre las que sobresalen Telmex y América Móvil, esta última presta servicio de telefonía celular a partir de Telcel. Slim Helú maneja los siguientes grupos empresariales: Carso Global Telecom, América Telecom, Grupo Carso –que lleva el control de Carso Industrial y Carso Comercial– y Grupo Financiero Inbursa. El manejo de esta gran variedad de actividades, que abarcan el ramo comercial, industrial y de consumo, coloca a Grupo Carso entre los conglomerados más grandes e importantes de América Latina.

Carso Infraestructura y Construcción está conformada por cuatro grandes divisiones: Infraestructura –Constructora de Infraestructura Latinoamericana, CILSA–, Química y Petrolera –Swecomex–, Construcción Civil –Grupo PC Constructores– y Redes de Telecomunicaciones –CICSA. Esta última es la más rentable de esta área, debido a que maneja contratos con Telmex, Telnor y América Móvil, empresas también propiedad de Slim Helú. Otras empresas destacadas en manos de Grupo Carso son: Reynolds Aluminio, Euzkadi y Hulera, Firestone el Centenario, Artes Gráficas Unidas, Papel Loreto y Peña Pobre.

En el ramo comercial sus principales empresas se agrupan en Grupo Sanborns, que a su vez está integrado por la cadena de tiendas Sanborns, Sanborns Café y la cadena de negocios de venta de música con diferentes formatos Mixup, Discolandia y Feria del Disco. El Grupo también posee las tiendas departamentales Sears Roebuck de México, los almacenes Dorian's y recientemente Sak Fifth Avenue de Nueva York instalada en Santa Fe. En el sector industrial de Carso destacan empresas como Condumex, dedicada a la manufactura y comercialización de productos dirigidos a la industria de la construcción, energía, automotriz y

telecomunicaciones; Nacobre, fabricante de productos de cobre, aluminio y PVC y Minera Frisco con operaciones en ferrocarriles, el sector químico y el minero. En cuanto al sector consumo, la empresa líder del Grupo es Cigatam, que en sociedad con Philip Morris, produce y comercializa cigarrillos de marcas como Marlboro, Benson & Hedges y Delicados.

Grupo Financiero Inbursa posee Banco Inbursa, Seguros Inbursa, Casa de Bolsa Inversora Bursátil, Arrendadora Inbursa, Fianzas la Guardiania y Afore Inbursa, Salud Inbursa, entre otras compañías. Posee también US Commercial Corp, tenedora de las acciones de CompUSA. Inbursa cuenta con acciones de la línea de aviación de bajo costo Volaris.

En materia de telecomunicación, además de las ya mencionadas Telmex y Telcel, el grupo cuenta con una participación minoritaria en Apple. En 1998 aparece Prodigy en las carteras de Carso y se asocia para asumir el mando de Teléfonos de Guatemala. Asimismo, en esos años nace Telmex USA y posteriormente adquiere Celular Communications de Puerto Rico y CompUSA, que ya fue vendida por Grupo Carso. En el 2000, asociado con Microsoft, Telmex crea el portal T1msn. Tiene además intereses en las dos cadenas de televisión abierta más importantes de México: Televisa y TV Azteca. Participa también en las empresas Red Uno y Uninet, ambas vinculadas al sector telecomunicaciones.

Como socio mayoritario de Grupo Carso, Carlos Slim Helú posee 71% del capital de una nueva compañía: Impulsora del Desarrollo Económico de América Latina (IDEAL), creada en mayo de 2005 con un capital social de 788 millones de dólares, con el propósito de invertir en la construcción de carreteras y aeropuertos de toda América Latina. En la parte financiera IDEAL es apoyada por otra de sus empresas: Grupo Financiero Inbursa, que recientemente ha invertido también en la línea aérea Vuela. Se estima que en conjunto, las empresas manejadas por Carlos Slim dan empleo a 218 mil mexicanos.⁶

El crecimiento de la fortuna personal de Carlos Slim Helú tiene especial relevancia en el contexto de estas reflexiones, porque en buena medida ha sido fruto del proceso de cambio tecnológico en la telefonía y la introducción de los servicios de internet en México, aunado a una constante diversificación de inversiones y

⁶ Véase [www.yucatan.com.mx/noticias].

una incontenible dinámica de ventas y adquisiciones que hacen difícil reportar con precisión el total de sus negocios.

Tanto las modificaciones a la LFT como el posterior Acuerdo de Convergencia, alientan su ingreso al mercado de la televisión lo que, según ha anunciado la propia empresa, se concretaría en 2007 mediante canales de paga.⁷ Cabe mencionar que en el marco de este Acuerdo, Telmex solicita un cambio en las cláusulas de su concesión, a fin de convertirse en proveedor de televisión. Trasciende también que la empresa pretende incursionar en la televisión por internet a través del servicio Prodigy Media de video bajo demanda, que en principio estaría disponible sólo para suscriptores del servicio Infinitum de banda ancha.

Por su injerencia en una multiplicidad de actividades comerciales, industriales y de servicio y la riqueza acumulada por Slim, es posible afirmar que se ha convertido en un poder fáctico que más allá de lo económico; influye en decisiones fundamentales para la vida política, social y democrática del país.⁸

Telmex o el control de la telefonía fija

La historia de la telefonía en México inicia en 1904 cuando Ericsson introdujo el servicio público en la capital, transformándose más tarde en Empresa de Teléfonos Ericsson. En 1925 ITT inicia operaciones en el país, estableciendo otra red telefónica. En 1942 ambas empresas, ITT y Ericsson, se interconectan. Cinco años más tarde un grupo de mexicanos la compra, conservándose una parte de capital sueco. A partir de entonces pasa a llamarse Compañía Telefónica

⁷ Telmex ofrece algunos canales de televisión en internet, lo cual puede ser visto como una suerte de preparación para enfrentar el desafío de emitir televisión de paga por medio de la red telefónica.

⁸ Vale la pena recordar el protagonismo de Carlos Slim en el “Acuerdo nacional para la unidad, el estado de derecho, el desarrollo, la investigación y el empleo”, firmado en el alcázar del Castillo de Chapultepec el 29 de septiembre de 2005 y conocido como “Acuerdo de Chapultepec”. Su participación se canaliza mediante la Comisión de Información y Seguimiento. El propósito central de esta iniciativa fue convocar a todos los sectores de la sociedad en torno a puntos de consenso que permitieran establecer políticas de Estado para delinear el futuro inmediato de México [www.acuerdodechapultepec.org.mx].

Mexicana. En 1958 las redes se unen para dar lugar a Teléfonos de México (Gómez, 1995).

Aunque existían algunas empresas menores que operaban en el ámbito regional, desde sus inicios Teléfonos de México tuvo una vocación monopólica al concentrar la mayor parte de las líneas. En 1972, en el periodo neopopulista, el gobierno adquiere la mayoría de las acciones de la que desde entonces se conocería como Telmex. La fuerza de esta empresa puede advertirse en los siguientes datos: en 1977 manejaba 98% de los servicios telefónicos y controlaba 90% de sus acciones.

En el marco de un gobierno de corte neoliberal que impulsó las privatizaciones y ante los cambios tecnológicos que se avecinaban, con las consecuentes demandas de inversión que ello representaba, a finales de la década de 1980 se toma la decisión de poner a la venta la compañía. Así, en 1990 mediante un concurso abierto y a un costo considerado muy bajo, Telmex pasa a manos del Grupo Carso, con participación de capitales de Southwestern Bell y France Telecom (Gómez en Covi, 1995).

Cuando se inician estos cambios el país contaba con 6.6 líneas telefónicas por cada 100 habitantes, que se incrementaron a 9.5 en 1994. A partir de ahí se produjo un estancamiento que potenciaría directamente a la telefonía móvil. La expansión de las líneas fijas se controla para fines de interconexión para aprovechar el efecto red, es decir, la posibilidad de cobrar más por los servicios en donde sólo hay infraestructura propia; a la empresa le resulta más barato comunicar a sus propios usuarios que ofrecer ese servicio a los competidores.

En abril de 1996, Carso transfiere sus acciones de Telmex a Carso Global Telecom. En la actualidad Telmex es el dueño principal y mayor operador del sistema de telecomunicaciones de México, líder en los servicios de telefonía local y de larga distancia. Ofrece otros servicios, tales como directorios telefónicos, transmisión de datos, acceso a internet por medio de Prodigy y T1msn, radiolocalización e interconexión a operadores de larga distancia.

La competencia para explotar la prestación de servicios de larga distancia en el mercado mexicano se abre en 1997. Sin embargo, dadas las ventajosas condiciones de su operación, Telmex sigue actuando como el grupo dominante en el mercado y en la práctica se percibe a esta empresa como un monopolio.

Según datos de 2006 aportados por Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en México existían casi 20 millones de líneas

telefónicas fijas, de las cuales 75.7% eran residenciales y el resto se destinaban a otros usos.⁹ Estos datos son globales, por lo que no precisan su distribución según ingresos y no discriminan cuántas familias o negocios poseen más de una línea. La misma fuente indica que en el país existen actualmente 18 líneas por cada 100 habitantes; pese a estos aparentes avances sobreviven las históricas inequidades en la distribución nacional de bienes y servicios. Como es de esperarse, los estados mejor atendidos son los de mayor desarrollo urbano y económico –Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco–, en tanto que los de menores recursos económicos tienen también menores recursos de telefonía –Chiapas, Oaxaca, Tabasco y zonas con un alto porcentaje de población indígena.

Cabe agregar que Carso Global Telecom además de ser la compañía que maneja la mayoría de las acciones de control de Telmex, opera en todas las regiones de México y en cinco países de América del Sur –Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú–; también realiza operaciones de telefonía en Estados Unidos. Según informa la propia compañía, durante el periodo 1990-2004 Telmex ha realizado inversiones por 29 mil millones de dólares, a fin de asegurar una plataforma tecnológica digital que opera una red de fibra óptica de más de 80 mil kilómetros. Esta red incluye conexiones vía cable submarino con 39 países.

Todo México es territorio Telcel

Los antecedentes de la telefonía celular en México datan de 1978 cuando el Grupo Carso instala y comienza la operación de un sistema de radiotelefonía móvil en la Ciudad de México –teléfono en el automóvil. En 1984 obtiene la concesión para explotar, bajo la denominación de Radiomóvil DIPSA, la red de servicio radiotelefónico móvil en el área metropolitana de la Ciudad de México. Aunque en realidad se trataba de un sistema de comunicación punto a punto con enlace a la red conmutada, es el precursor directo de la telefonía celular.

Fue en 1989 cuando surge la marca Telcel. A partir de entonces Carso comienza a ofrecer los servicios de telefonía celular en la ciudad de Tijuana, Baja California, mediante una autorización otorgada por la Secretaría de

⁹ Véase [www.inegi.gob.mx].

Comunicaciones y Transportes (SCT). Estos servicios en un estado fronterizo con Estados Unidos, serían pioneros en materia de telefonía móvil en México, en 1990 se expanden al Distrito Federal y su zona metropolitana. Gracias al otorgamiento sucesivo de concesiones, entre 1984 y 1991, Telcel logró a cubrir las nueve zonas geográficas en que fue dividido el servicio de telefonía celular mexicano. Paulatinamente el servicio alcanza cobertura nacional haciendo realidad el slogan actual de la compañía: “todo México es territorio Telcel”.

Actualmente México cuenta con once proveedores de telefonía celular: Baja Celular, Cedetel, Iusacell, Movitel, Nextel, Norcel, Portatel, Pegaso, Telcel, Telefónica Movistar y Unefon. Según Ernesto Piedras, en el último año la compañía Unefon perdió casi 50 mil líneas al trimestre, Iusacell experimentó un virtual estancamiento y Telcel adicionó 1.5 millones de líneas. En la mitad del 2006 la participación de Telcel en el mercado fue de 77.29% y 76.9% al final de septiembre, con una primera pérdida relativa en siete trimestres consecutivos de crecimiento, en tanto que Telefónica Movistar fue de 14.1%; Iusacell abarcó 2.7% y Unefon 2.4%. Cabe agregar que los ingresos totales del mercado de telefonía celular en México durante ese año, expresados en millones de dólares, fueron 3 347, total que se distribuyó como sigue: Telcel 2 441, 72.95%; Nextel 346, 10.34%; Movistar 305, 9.10%; Iusacell, 174 5.20%; y Unefon 80, 2.4 por ciento.¹⁰

La presencia en el mercado de otras compañías telefónicas, no impide que Telcel o Telmex en la práctica operen como fuertes oligopolios de la telefonía fija y móvil. Su peso se ha dejado sentir en la evolución de la infraestructura de telecomunicaciones del país y en los criterios para el cobro de servicios.

América Telecom, del Grupo Carso, tiene la mayoría de las acciones de control de América Móvil, proveedor líder de servicios inalámbricos en América Latina que, como ya dijimos, en México opera bajo la marca Telcel. Según la revista *Forbes* fortalecer América Móvil fue una medida inteligente, dado que el valor de mercado de esa empresa prácticamente se duplicó en 2006, con la consiguiente repercusión en el crecimiento de la fortuna de Carlos Slim. América Móvil tiene subsidiarias y coinversiones en el sector de comunicaciones en Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Ecuador, Perú, Paraguay, Chile, Argentina, Brasil,

¹⁰ Véase núm. 54 en [www.razonypalabra.org].

Colombia, Venezuela, Estados Unidos, México y España. En el último año fue también la emisora con mayor peso en el Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores.

Una rápida mirada al contexto latinoamericano revela que dos empresas son líderes en telefonía móvil: América Móvil y la española Telefónica Móviles, entre ambas reúnen 144 millones de usuarios. Telefónica Móviles domina en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay en tanto que América Móvil es líder en México, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Nicaragua.¹¹

Un estudio realizado en septiembre de 2006 por la empresa de mercadeo Latinpanel,¹² reveló que 82.5% de las líneas de telefonía celular en uso en América Latina funcionan con tarjeta prepago, 16.8% lo hace con sistema pospago y el restante 0.7% combina las dos modalidades.¹³ Venezuela es el país con mayor penetración del sistema de tarjeta prepago con 93.5% de las líneas, seguido por México con 91.1% y Brasil con 87.7%. Argentina es el país con el menor índice de líneas que funcionan por prepago con 64.2%. En promedio en América Latina un usuario que paga su servicio de telefonía celular con tarjeta prepagada gasta por mes 38% menos que aquel que utiliza el abono mensual fijo.¹⁴

Los resultados de este estudio son relevantes porque evidencian que este tipo de contratación, preferida por ser más barata, puede ser causa de brechas digitales entre usuarios, debido a que algunas tarjetas prepagadas ofrecen sólo servicios básicos. En el caso de Telmex el costo por minuto en los servicios de telefonía celular prepagada –ficha Amigo y Amigo Kit–, es más caro que en servicios similares bajo otro tipo de contratación. Es posible pensar que el ahorro se debe a la propia moderación de los usuarios en sus llamadas, lo que ha consolidado otras prácticas comunicativas como los mensajes escritos.

¹¹ Véase [www.telcommunity.com].

¹² Se entrevistaron 115 mil individuos de 14 países de la región.

¹³ Véase [www.diariooccidente.com].

¹⁴ Cabe aclarar que estas conclusiones son ciertas en términos de la inversión que hace el usuario. Sin embargo, si comparamos los servicios que ambos sistemas ofrecen y sus costos unitarios, los resultados serían muy distintos, ya que los sistemas de prepago suelen ofrecer menos servicios a costos más elevados.

Privatizar para conectar

Cuando se comenzaron a diseñar estrategias para acortar la brecha digital entre países pobres y ricos, surgieron dos puntos de vista para solucionar este problema: aumentar la conectividad o atender la demanda. La mayoría de los países menos desarrollados optó sólo por la primera opción. México no fue la excepción y se propuso como meta lograr el acceso universal por vía de la privatización de los servicios, dejando en un plano muy secundario la brecha cognitiva y las necesidades de los usuarios. Aunque el modelo vigente en teoría indicaba lo contrario, se desdeñó también la libre competencia del mercado.

Lejos de delinarse políticas públicas que dieran respuesta a las necesidades sociales, las demandas se canalizaron hacia el sector privado, previa flexibilización del marco legal. Aunque se desarrollaron algunos programas coyunturales —e-México y Enciclopedia—, hasta el momento no se han llevado a cabo acciones públicas que den respuesta a las demandas en materia de telefonía celular; por el contrario, en manos del sector privado el crecimiento de los servicios telefónicos privilegió las zonas con mayor desarrollo económico.

Según datos de 2006, revelados por la *Encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares* que realizó el INEGI, 66.3% de los hogares mexicanos cuentan con servicio de telefonía, indicador que representa un crecimiento de 2.2% respecto del año anterior. Este porcentaje se distribuye como sigue: 19.3% corresponde a los que sólo tienen líneas fijas, 17.9% a los que disponen de telefonía celular y 29% a los que tienen ambos servicios. El mismo estudio del INEGI indica que de un total de 110 millones de mexicanos, casi 50% tiene teléfonos celulares. El propio INEGI informa que México, con 182 líneas de telefonía fija por cada mil habitantes, está por debajo del promedio mundial establecido en 198.4 líneas. En cambio, con 441 líneas celulares por cada mil habitantes, el país está por encima del promedio mundial fijado en 319 líneas.

Han transcurrido 25 años desde que México adoptara la globalización neoliberal como modelo dominante. En este cuarto de siglo las desigualdades y exclusiones se han acentuado por la dialéctica establecida entre la ausencia de políticas públicas y el fortalecimiento de un mercado mediático y de telecomunicaciones concentrado que atiende sólo sus metas económicas. En este diálogo desigual se ha ido imponiendo el modelo que responde al acceso, dejando las demandas de los usuarios libradas a su suerte. En el caso de la telefonía,

como lo hemos referido, la concentración en manos del Grupo Carso ha ido construyendo un poder fáctico, desde el cual no sólo se decide hacia adónde va la red de infraestructura telefónica, sino también qué leyes la regularán. Adicionalmente, el peso de la fortuna de Carlos Slim Helú y la diversidad de actividades en las que está involucrado, lo colocan en una posición privilegiada para negociar con los distintos grupos de presión y de poder. En este contexto cabe mencionar que la multiplicidad de actividades económicas en las que Grupo Carso está involucrado, le otorgan una sólida presencia en todos los medios a través de la publicidad, tanto, que seguramente la mayor parte de esos medios no pondría en riesgo ese sustancioso apoyo adoptando una actitud crítica frente a Slim o su Grupo económico.

La telefonía en el marco de la “Ley Televisa”

Las reformas a la LFT repercutieron en tres artículos existentes, también se adicionaron dos nuevos. Los artículos reformados fueron el 13, 64 y 65. Se adicionaron los artículos 3 —en las fracciones XV y XVI— y el 9 —A, B, C, D y E.

Las fracciones adicionadas al artículo 3 establecen que el servicio de radiodifusión se considera servicio de telecomunicaciones y está definido en los términos del artículo 2 de la LFRTV. Considera asimismo, que el servicio de radio y televisión es un servicio de audio o de audio y video asociado que se presta a través de las redes públicas de telecomunicaciones.

A partir de estas adiciones se ratifica lo que ya era un hecho en la LFT: los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones pueden incursionar en el negocio de la convergencia, usando, aprovechando y explotando bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, con excepción de aquellas destinadas al servicio de radio y televisión abierta.¹⁵ Esto significa que las empresas de telefonía pueden ofrecer televisión de paga, servicios que se harán realidad a partir del momento en que los concesionarios cuenten con la infraestructura tecnológica necesaria, requisito que marca la ley.

¹⁵ Esta excepción en realidad indica que para explotar los servicios abiertos deben hacerlo en los términos que marca la LFRTV.

Como un complemento a la LFT, en octubre de 2006 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el “Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y audio restringidos, que se brindan a través de redes públicas de telecomunicación alámbricas e inalámbricas”. Este acuerdo permite que los operadores de cable y los sistemas MMDS ofrezcan telefonía. Del mismo modo Telmex podrá entrar al mercado de la televisión de paga, siempre y cuando logre cambiar las condiciones establecidas en su título de concesión.

El Acuerdo de Convergencia como marco regulatorio legal y técnico, impulsa una apertura en el mercado de la telefonía. Sin embargo, fue puesto en tela de juicio debido a que sólo resulta útil para quitar el candado que impide a Telmex prestar el servicio de televisión de paga de acuerdo con los términos de su concesión. Cofetel, el Comité de Desincorporación de la SCT y de la SHCP, participaron en la discusión acerca de si se debe cobrar o no a Telmex para que ofrezca servicio de televisión. Cofetel se pronunció por no cobrar, por lo que la última decisión está actualmente en manos de la SHCP. Entretanto, la empresa se alista para cumplir con las tres condiciones que fijó la Comisión Federal de Competencia (CFC): interconexión, interoperabilidad y portabilidad –posibilidad para el usuario de cambiar de proveedor conservando su número.

Sea cual fuera la última decisión de la SHCP, Grupo Carso no será el gran perdedor. Por el contrario, con las posibilidades que el Acuerdo de Convergencia y la LFT ofrecen a las redes públicas de telecomunicaciones, es posible que pronto incursione directamente en el mercado televisivo, al cual ha pertenecido en distintos periodos y de manera colateral, con inversiones en Televisa, Cablevisión, un préstamo a TV Azteca y abundantes anuncios publicitarios en sus programaciones. Desde el punto de vista de un necesario entrecruzamiento entre tecnología y cultura, sin duda otra cosa será en un futuro inmediato cuando Grupo Carso –con dominio indiscutible en diferentes ramas de la industria, el comercio y los servicios de México– comience a manejar directamente la producción de contenidos.

El espíritu del Acuerdo de Convergencia es que todos los operadores pueden ofrecer todo, si tan sólo manifiestan esa voluntad. Y es voluntad de Telmex ofrecer televisión, para vigorizar las dos redes más grandes de conducción alámbrica e inalámbrica del país que posee, pero también para apropiarse del poder que implica crear y difundir contenidos. De ahí la urgencia de que las telecomunicaciones sean tratadas como industrias culturales, de contenido, y no

sólo como una infraestructura tecnológica necesaria para el desarrollo del país pero inocuas desde la perspectiva cultural.

Mientras se resuelve la situación de Telmex, las cableras, cuyas concesiones sí son de redes públicas de telecomunicaciones, han tomado la delantera haciendo realidad el servicio en algunas ciudades: Tijuana mediante un acuerdo entre Cablemás y Axtel; Querétaro con una alianza entre Maxcom y Mecable; Tocola con la unión de Maxcom con Cablenet, Guadalajara con Megacable en alianza con Bestel, así como Monterrey, Cuernavaca y otras localidades que se han ido sumando poco a poco al *triple play*.

Para los usuarios se espera una reducción en los costos a través del *triple play*, según la plaza y los servicios contratados. Sin embargo, el mercado no podrá ampliarse demasiado debido a que son pocas las familias mexicanas que están en condiciones de pagar el servicio. Esto augura una gran movilidad de clientes entre los diferentes proveedores del *triple play*, migración que se verá favorecida por la portabilidad de los números telefónicos. Si lo vemos desde el sector empresarial, una lucha encarnizada entre los proveedores para ganar un puñado de suscriptores que por las condiciones económicas del país, tiene pocas posibilidades de crecer.

Con las compañías telefónicas ofreciendo contenidos audiovisuales y las de cable brindando servicios de telefonía, si no se establecen reglas claras y transparentes para un usuario común, será difícil distinguir los límites y responsabilidades de sus proveedores. En el futuro por este mercado pueden también competir los concesionarios de la radiodifusión,¹⁶ que por ahora han quedado al margen de los servicios de telecomunicaciones adicionales, al declararse inconstitucional el polémico artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

En el contexto que hemos planteado cabe preguntarnos: ¿cuál será el futuro inmediato de la telefonía mexicana donde la convergencia se abre a partir de reglas poco claras y existe una alarmante concentración en los servicios fijos y móviles? Con las reformas a la LFT, a la LFRTV y con el Acuerdo de Convergencia, Grupo

¹⁶ Cuando se aprobó la Ley Federal de Radio y Televisión, en los primeros meses de 2006, había 461 concesiones de radiodifusión –televisión– que pueden aspirar a ofrecer esos servicios, siempre y cuando sus redes estén técnicamente preparadas para ello.

Carso una vez más sale favorecido ya que se abre la posibilidad de incursionar directamente en el negocio de la televisión. Ahora más que nunca es necesario contar con certeza jurídica.

Como se expresó, en la LFT se reformaron los artículos 13, 64 y 65. En el primero se establece que mientras el servicio de radiodifusión se sujeta a la LFRTV, el de telecomunicaciones se rige por la LFT. En tiempos de convergencia se hubiera esperado una legislación global que ampare y dé transparencia a estas actividades como conjunto.

Se reformó asimismo el artículo 64, estableciendo que la SCT llevará un detallado registro del sector, en movimientos como permisos, concesiones, sanciones, gravámenes, entre otras actividades. El artículo 65, también modificado, especifica que ese registro será de acceso público. El cumplimiento cabal de esta reforma contribuirá a visibilizar los numerosos movimientos económicos realizados por las empresas del sector, algo que es muy necesario para identificar con claridad la economía política del sector.

Cabe destacar la vigencia de los artículos 50 y 51 —correspondientes a la Sección II, “De la cobertura social de las redes públicas de telecomunicaciones”—, según los cuales será la SCT quien proponga, de acuerdo con gobiernos estatales, programas para alcanzar la cobertura nacional en zonas rurales y de menor desarrollo económico y social. Aunque se especifica que cualquier concesionario puede prestar el servicio promovido por la SCT, queda claro que en definitiva será el Estado quien asuma el desarrollo digital en regiones deprimidas, en tanto que las corporaciones de la convergencia harán su negocio en las de mayor desarrollo.

El artículo 9, adicionado, establece las condiciones de integración y funcionamiento de la Cofetel. Su esperado fortalecimiento como agencia nacional de control y vigilancia, no se concretó, quedando sus juicios sólo en calidad de opinión mas no de sanción, restándole incidencia en los destinos del sector telecomunicaciones.

En conjunto es posible afirmar que en materia de telefonía la LFT se ha quedado corta. Los cambios o adiciones propuestos sólo abordan parcialmente los problemas del sector, o lo hacen de manera fragmentada, yendo a contracorriente de la convergencia. Adicionalmente, la Cofetel como organismo de vigilancia, decisión y ejecución, carece de los poderes necesarios para operar cambios transparentes y democráticos en el sector. La omisión de reglas claras favorece,

una vez más, el crecimiento silencioso pero sostenido de Grupo Carso como empresa dominante en telefonía fija y móvil.

Reflexiones finales: la telefonía como industria cultural

El complejo entramado de negocios, poder y capacidad de influir que ha construido Telmex en menos de 20 años, debe llamar a la reflexión de manera inmediata. El camino para contener un avance de factura oligopólica, debe ser sólido y diáfano en materia legislativa, ya que el futuro de la convergencia nos ha alcanzado y es complejo, las alianzas son muchas y el ritmo acelerado.

Sin duda las modificaciones introducidas a la LFT han sido escasas y limitadas. En rigor podría decirse que para Telmex las novedades no son muchas. Sin embargo, en un sector tan dinámico como el de las telecomunicaciones, con innovaciones tecnológicas constantes que redimensionan su posición social, es necesario contar con un marco legal que deje en claro cuáles serán las reglas del juego. De lo contrario, el poder fáctico de Grupo Carso se servirá una vez más de las ventajas de la convergencia para su propio beneficio, ahora incursionando en el vasto mundo de los contenidos. Es por ello que sostenemos que la telefonía debe ser tratada en lo sucesivo como una industria cultural de amplias repercusiones en la sociedad y los individuos.

Aunque internet ha sido considerado el eje de la Sociedad de la Información y hacia su acceso se han orientado gran parte de los esfuerzos gubernamentales, es el crecimiento de la telefonía celular el que ha dado mayores sorpresas. No obstante, como hemos visto, en México este servicio fue abandonado a un mercado controlado por un oligopolio con actitudes monopólicas. Como sabemos, las habilidades requeridas para el manejo de una computadora constituyen un obstáculo frente a la simplicidad de uso de la telefonía celular. Su portabilidad, instantaneidad de conexión y la renovación constante de los servicios ofrecidos por esta vía, hace que el móvil frente a otros medios compita con ventajas.

Esta situación nos obliga a replantear el lugar de la telefonía celular en la sociedad, rescatándola de la exclusividad que ejerce sobre ella el ámbito empresarial, para ser redimensionada como un medio de comunicación indispensable en las condiciones actuales de vida. Su origen telefónico la ha ubicado en el ámbito de las telecomunicaciones, pero su apropiación social y evolución tecnológica abren

ahora la posibilidad de revisar este medio desde una perspectiva que va más allá del acceso para situarse en el contenido. Si la telefonía avanza sobre el área de contenido, debe ser tratada como una industria cultural y no como una amplia red de telecomunicaciones identificada con las funciones originales de la telefonía que atendía sólo la comunicación de voz entre dos personas.

En este contexto, tanto la legislación como las políticas públicas sobre comunicación deben considerar la importancia que ha ido adquiriendo la telefonía como recurso de interconexión. Como vimos, el sector privado lleva la delantera al advertir qué transmisión de contenidos –audiovisuales, datos, internet y telefonía celular– tienen intereses comunes y está dispuesto a hacer de esa coincidencia un suculento negocio. Entre los muchos cambios que ya nos han alcanzado está la transmisión de televisión móvil, tema que representa desafíos de orden técnico, económico y legal. Y aunque no se aborda en la “Ley Televisa”, es también asignatura pendiente de las grandes transformaciones de la convergencia. Otro pendiente en la legislación es la televisión mediante protocolo de internet (IPTV), una tecnología que permite la distribución de contenidos de video y televisión por suscripción o pago, a través de conexiones de banda ancha en internet protocol –IP por sus siglas en inglés– (Sosa, 2007).

Técnicamente la telefonía móvil está migrando del ámbito de las telecomunicaciones hacia el de las industrias culturales, por lo que un cuidadoso seguimiento de sus condiciones de uso hará posible visualizar las demandas específicas de los usuarios y a partir de ahí tomar decisiones sobre la infraestructura de acceso y sus contenidos. En efecto, el concepto de telefonía celular o móvil está mutando al de dispositivos móviles, con la intención de hacer coincidir en éstos telefonía, audio, video, conexiones vía red, entre otros servicios. Prueba de estos cambios es que ya existen buscadores para celulares –Google y Go for Mobile 2.0 de Yahoo!– y que la publicidad ya está incursionando en el importante nicho de mercado de los celulares.

La convergencia tecnológica, soñada como el camino igualitario que llevaría a todos a vivir en una sociedad de la información y el conocimiento, está quedando en manos de oligopolios unguados en poderes fácticos. Es imposible reinventar la historia y deshacer la urdimbre de poder económico, político y social que ha tejido en tan pocos años Grupo Carso. El futuro está así en dos actores principales: un Estado que diseñe y ponga en marcha políticas públicas de comunicación

apoyadas en una legislación transparente, democrática y plural; y una sociedad civil organizada que defienda su propio derecho a gozar de los beneficios de la convergencia en condiciones de apertura e igualdad de oportunidades.

Colofón

Cuando este artículo estaba concluido, sucedió lo que muchos esperábamos: la acción de inconstitucionalidad sobre la llamada “Ley Televisa” halló eco favorable en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como resultado de este vuelco democrático, la “Ley Televisa” recibe un duro golpe contra algunos de sus contenidos más polémicos. Entre otros, destaca la inconstitucionalidad del artículo 28 que proponía que los concesionarios de radio y televisión prestaran servicios de telecomunicaciones adicionales, sin un proceso previo de licitación. Se revierte también el plazo fijo de 20 años para el otorgamiento de concesiones, así como el refrendo automático de las mismas en condiciones de preferencia sobre terceros –artículo 16. En lo que respecta concretamente a la explotación privada de los servicios de telecomunicaciones la declaración de inconstitucionalidad del artículo 28 es un paso importante para evitar que nuevamente el Estado ceda sin más y sin normas equitativas como las que debe plantear todo proceso de licitación, los recursos que posee el pueblo de México en esta materia.

En lo que respecta a la LFT el impacto de la acción de inconstitucionalidad fue escueto, como lo fueron los contenidos propuestos para la propia LFT. Destaca la determinación de la Corte sobre el nombramiento escalonado de los integrantes de la Cofetel, que es considerado inconstitucional. Como consecuencia, el tercer párrafo del artículo segundo transitorio, es inconstitucional. Se trata también de un paso muy pequeño si lo medimos en el conjunto de los muchos que aún falta dar para convertir a la Cofetel en una verdadera agencia nacional que no sólo vigile el sector, sino que lo oriente mediante decisiones con sentido y repercusión social, basadas en investigaciones de carácter científico-técnico y no en razones políticas.

Como decíamos al principio de estas reflexiones, cuando se legisla para uno o varios medios a partir de la digitalización, se incide en el complejo tejido de la convergencia tecnológica. Las determinaciones de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituyen un momento de inflexión que

debe ser aprovechado para volver reflexionar e informar sobre las implicaciones sociales de la convergencia. La mirada debe estar puesta en la demanda, en las necesidades de los ciudadanos y del país, cerrando el paso a la miopía de algunos sectores políticos y a los intereses empresariales que pretenden hacernos creer que la convergencia es sólo un entramado tecnológico difícil de explicar.

Bibliografía

- Becerra, Martín (1998), “Las industrias culturales ante la revolución informacional, entrevista a Bernard Miège”, *Voces y Culturas*, núm. 14, Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Bonina, Carla y Piedras, Ernesto (2006), “Contribuciones sociales y económicas de la telefonía móvil en México” [www.telecom.cide.edu].
- David, Paul y Foray, Dominique (2002), “Una introducción a la economía y a la sociedad del saber” [www.campus-oei.org/salactsi/david.pdf].
- Sosa Plata, Gabriel (2007), “Televisión IP: nacimiento con complicaciones”, *El Universal*, 17 de julio.
- Fernández Christlieb, Fátima (2006), “Capitalismo y democracia. La democracia moderna entre finanzas bárbaras, poderes fácticos y crisis de la representación”, Coloquio de Otoño, Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- Gómez Mont, Carmen (1995), “Liberalización de las telecomunicaciones en México”, en Crovi, Delia (coord.), *Desarrollo de las industrias audiovisuales en México y Canadá. Proyecto Monarca*, UNAM, México.
- “Ley Federal de Telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 1995.
- Solís Leree, Beatriz (2005), “Condenados a escuchar una sola canción”, *Versión. Estudios de Comunicación y Política*, núm. 16, “Música, cultura y política”, UAM-Xochimilco, México.

Páginas electrónicas

- www.acuerdodechapultepec.org.mx, consultado el 1 de agosto de 2007.
- www.cft.gob.mx/cub2/Cofetel/COFE_radio_y_televisión, “Infraestructura de radio y televisión, estaciones autorizadas al 28 de febrero de 2006”, consultado el 15 de marzo de 2006.

www.cofetel.gob.mx, consultado el 5 de marzo de 2007.
www.diariooccidente.com, 27 de septiembre de 2006.
www.forbes.com, 8 y 26 de marzo de 2007.
www.inegi.gob.mx, consultado el 17 de marzo de 2007.
www.razonypalabra.org.mx, núm. 54, consultado el 24 de marzo de 2007.
www.telcommunity.com, 21 de noviembre de 2005.
www.yucatan.com.mx/noticias, consultado el 24 de febrero de 2007.
www2.noticiasdot.com/publicaciones/2006, consultado el 5 de marzo de 2007.

Concentración televisiva y tercera cadena

Omar Raúl Martínez
Raúl López Parra

En México la concentración televisiva se ha agudizado descontroladamente en los últimos años ante la dejadez, omisión o connivencia de las autoridades gubernamentales. El avance democrático, la franca competencia en el ramo, la mejora de los contenidos, entre otras vertientes, se han visto retraídas e inhibidas frente a esa grave tendencia cuasi monopólica.

La contundencia de las cifras habla por sí sola: las dos empresas líderes de televisión abierta aglutinan 92% de las concesiones y, por ende, casi 60% del mercado publicitario nacional.¹ Ese grado de concentración tiende a vulnerar la salud de una democracia en la medida que, por móviles económicos, inhibe o limita dos elementos sustanciales de la misma: la libertad de expresión y la variedad de fuentes de difusión.² No preocupa el hecho en sí de que haya dos grandes empresas de televisión, sino su indisposición para abrirse a la oferta de nuevos competidores dentro de un marco regulatorio que les cobija ventajosamente.

¹ Comisión Federal de Competencia, “Oficio PRES-10-096-2006-169”, México, 28 de noviembre de 2006; *Proceso*, núm. 1571, 10 de diciembre de 2006; véase *Etcétera*, febrero de 2007. Cabe resaltar que Televisa y TV Azteca concentran 92.33% de las concesiones televisivas; 53.17% son de la empresa de Emilio Azcárraga y 39.16% de TV Azteca.

² Véase Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Argentina, 1992.

Riqueza concentrada

Televisa y TV Azteca constituyen un poderoso duopolio que, en complicidad con ciertos actores políticos, han acrecentado sus negocios y su influencia en los últimos años, al grado de que hoy día sus propietarios figuran entre los cinco hombres más ricos de México.

En su lista de los empresarios más acaudalados del mundo, la revista *Forbes* ubica a tres mexicanos vinculados a los medios de comunicación: Carlos Slim aparece en segundo sitio con una fortuna superior a los 53 mil millones de dólares, quien es cabeza de las principales empresas nacionales que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores entre las que destaca Teléfonos de México (Telmex); Ricardo Salinas Pliego ocupa la posición 172 con 4 600 millones de dólares, dueño de TV Azteca, Elektra y Iusacel; y Emilio Azcárraga Jean quien tiene el lugar número 458 con 2 100 millones de dólares, principal accionista de Grupo Televisa.³

Tales riquezas, sin embargo, en lo general se hicieron bajo el amparo de conexiones políticas y el acceso privilegiado a los mercados, no por la innovación y el esfuerzo competitivo, lo cual ha sido catalogado por el Premio Nobel de Economía, Gary Becker, como el “capitalismo de compadres”, común en América Latina.⁴

De origen, el comportamiento empresarial de las televisoras mexicanas y de los principales grupos económicos del país, ha sido al estilo del “capitalismo de compadres”. Gracias a décadas de acceso al poder y aun con la caída del régimen priísta siguen aprovechando sus posiciones y capacidades organizativas para impedir la aprobación de reformas que amenacen sus privilegios.⁵ El principal ejemplo de ello es el empresario Carlos Slim, considerado por *Forbes* como el segundo hombre más rico del mundo, después de Bill Gates, el fundador de Microsoft. Su fortuna se cimentó en el monopolio del sector de

³ Véase Luisa Kröll y Allison Fass, “The world’s richest people”, *Forbes*, marzo 2007 [www.forbes.com/2007/03/06/billionairesnewrichest_07billionaires_cz_lk_af_0308billieintro.html]. Si se divide el reporte de la revista por regiones, encontramos que en América Latina Ricardo Salinas ocupa la posición 11 y Azcárraga Jean la 17.

⁴ *El Universal*, 15 de mayo de 2007.

⁵ Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, informe núm. 37293MX, 2007.

las telecomunicaciones cuyos márgenes de utilidad son más del doble que su competidor más cercano.⁶ En tan sólo dos meses de 2007, el patrimonio de Slim creció 4 mil millones de dólares. El grupo Carso Global Telecom, su corporativo más importante que controla a la telefónica Telmex y otras empresas, aumentó 15% su valor.⁷

Cuando hablamos de los barones de la televisión, la opulencia también es evidente. Según la revista citada, en el 2000, Ricardo Salinas Pliego dueño de TV Azteca tenía una fortuna de 1 400 millones de dólares, para cuando terminó el sexenio de Vicente Fox se había triplicado para llegar a los 4 600 millones. Por su parte, Emilio Azcárraga Jean propietario mayoritario de Televisa, pasó de 1 500 a 2 100 millones de dólares.⁸ La alta concentración de la riqueza y el poder de una reducida élite económica contribuyen a crear un sentimiento que exacerba la polarización política, en un país donde existen al menos 47.8 millones de pobres, según cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y la Secretaría de Desarrollo Social.⁹

En el negocio televisivo es patente, en el país funcionan 461 concesiones de televisión de las cuales Televisa concentra 257 estaciones –225 propias y 32 afiliadas–, por su parte TV Azteca opera 176 emisoras. Ambos grupos dominan más del 90% del mercado –según la Comisión Federal de Competencia (Cofeco)– mediante “barreras de entrada”, “criterios asimétricos” y discriminación de contenidos para nuevos competidores.¹⁰ Esta penetración y posicionamiento

⁶ *Idem*.

⁷ Véase [www.unafuente.com/12-04-2007/la-fortuna-de-carlos-slim-helu-crece-16-millones-de-dolares-por-hora-peligra-el-primer-lugar-de-bill-gates-que-mantiene-desde-hace-13-anos-en-la-lista-de-forbes].

⁸ Véase Sergio Aguayo, “País secuestrado”, *Reforma*, 5 de mayo de 2007.

⁹ Sergio Aguayo, *Almanaque mexicano 2007*, Aguilar, p. 82.

¹⁰ Documentos internos de la Comisión Federal de Competencia, del 28 de noviembre de 2006, refieren que en México actualmente “existen 457 estaciones para servicios de televisión abierta, de las cuales 382 operan en frecuencias VHF y 75 operan en la banda de frecuencias UHF. El Grupo Televisa cuenta con 243 estaciones para transmitir cuatro canales con cobertura nacional o regional. El Grupo TV Azteca cuenta con 179 estaciones para transmitir dos canales con cobertura nacional. Les siguen Canal 11 con 18 estaciones, así como los canales 22, 28 y 40 con una estación cada uno”; véase *Proceso*, núm. 1468, diciembre de 2004 y núm. 1571, diciembre de 2006; Raúl Trejo Delarbre, “El monopolio monocrático”, *Nexos*, núm. 355, julio de 2007, pp. 48-53.

frente a las audiencias los convierte en medios necesarios para los grandes anunciantes.¹¹

Los servicios de televisión durante 2005 constituyeron el principal segmento publicitario que captó cerca del 38% de la inversión mundial en publicidad y, según datos de la Comisión Federal de Competencia, se avizora una expansión continua a tasas de 6.6% anual entre 2005 y 2010 gracias al desarrollo de las plataformas digitales. A escala nacional, en 2005 el gasto total en medios publicitarios ascendió a 44.8 mil millones de pesos, de los cuales 58% se destinó a televisión abierta, 3.2% a televisión restringida y 38% en otros medios. De ese total asignado a la señal abierta, Grupo Televisa captó 71.2% y TV Azteca 28.2%.¹² De acuerdo con proyecciones financieras, se prevé que entre 2006 y 2010 la inversión publicitaria en la televisión mexicana crezca a una tasa promedio de 11% anual, 9.3% en canales abiertos y 32.6% en señal restringida.¹³

Diversos sectores de la sociedad reconocen que tal concentración no es sana en un país que busca consolidar su democracia. La Comisión Federal de Competencia en México, por ejemplo, ha planteado que frente a las circunstancias referidas “resulta necesario crear oportunidades para el desarrollo de canales de televisión abierta alternativos que introduzcan mayor competencia en las actividades comerciales de los operadores establecidos, al tiempo que contribuyan a la pluralidad y diversidad de voces y contenidos en beneficio de la sociedad”.¹⁴ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) por su parte, considera indispensable tomar en cuenta las mejores experiencias internacionales en términos de reducciones tarifarias, diversificación de la oferta y calidad de los servicios, todo lo cual supone promoción efectiva de la competencia

¹¹ En 2005, según el citado documento de la CFC, “el nivel de audiencias de servicios de televisión abierta se distribuyó de la siguiente manera: las señales transmitidas por Grupo Televisa alcanzaron 68.5%, las de TV Azteca registraron 28.3% y los demás canales apenas obtuvieron un nivel de 3.2%. Las señales de televisión abierta mantienen también una participación alta en los niveles de audiencia de televisión restringida, en 2005, los canales de televisión abierta registraron niveles de audiencia de 53.2% y los de televisión restringida 46.8%”.

¹² La participación del Grupo Televisa por publicidad fue equivalente a 41.3% de la inversión total en todos los medios. Véase documento interno de la CFC, 28 de noviembre de 2006.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

entre proveedores de contenidos televisivos sustentada en sólidos esquemas regulatorios.¹⁵ Lamentablemente esa posibilidad pareciera estar cancelada en nuestro país –por el momento– debido a la hermética postura de las dos principales televisoras.

Como jugadores comerciales Televisa y TV Azteca son acérrimos rivales, pero como actores políticos son incondicionales aliados. Así quedó demostrado cuando se empezó a manejar la posibilidad de permitir la entrada de nuevos competidores, lo que daría pie a la creación de una tercera cadena nacional de televisión.

El duopolio televisivo ha tratado de evitar a toda costa que se abra la competencia, a pesar de los reclamos de la sociedad y de la voz cada vez más crítica de organismos internacionales. Resulta obvio que mantener el *statu quo* comunicacional les ha permitido seguir imponiendo sus condiciones a la clase política, la misma que se queja del enorme poder de las televisoras, pero que fue la primera en claudicar cuando se tuvo la oportunidad de remediarlo.

Los porqués de la “Ley Televisa”

La mejor prueba del poder político y económico de las televisoras y de su capacidad de influir en las decisiones públicas, si es que existían dudas, quedó demostrada con las reformas aprobadas en 2006 a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, comúnmente conocida como “Ley Televisa”.

Pero más allá de analizar cómo ocurrieron tales reformas, cuyos artículos medulares finalmente fueron anulados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), es pertinente explicar por qué ocurrieron. Así entenderemos de dónde surge la idea de crear una tercera cadena de televisión.

¹⁵ En ese contexto, la OCDE ha recomendado “adoptar los principios de neutralidad tecnológica y flexibilidad; instaurar reguladores autónomos e independientes; fortalecer el alcance, efectividad y aplicación de la política de competencia; asignar de manera eficiente los recursos escasos, incluyendo el espectro radioeléctrico; promover el acceso al servicio universal; proteger a los consumidores, y eliminar las regulaciones económicas innecesarias”. Véase Fernando Butler, “Concentración televisiva”, *Zócalo*, junio de 2007.

¿Por qué actores políticos de distintos signos partidistas y con ideologías a veces irreconciliables lograron ponerse de acuerdo para aprobar una ley que a todas luces iba en detrimento de la sociedad y, por si fuera poco, supeditaba al Estado a los intereses corporativos?

La respuesta se encuentra en la sucesión presidencial de 2006. Los actores políticos son jugadores estratégicos: toman decisiones basados en cálculos racionales que, desde su punto de vista, les permitirán maximizar sus beneficios. Y el objetivo primordial era ganar la Presidencia de México.

Las televisoras —a final de cuentas también jugadores estratégicos— vieron una oportunidad de oro para asegurarse una legislación que les garantizara mantener su dominio en el mercado. Anteriormente habían logrado que el presidente Vicente Fox les regalara, con el llamado *decretazo* en 2002, la desaparición del impuesto en tiempo fiscal del 12.5% y la reducción de tres horas a 18 minutos diarios en medios a los que el Estado tenía derecho.

En la coyuntura de las campañas presidenciales los políticos estaban urgidos de espacios mediáticos para posicionar su mensaje con el electorado, sobre todo frente al alto grado de competencia que presentaba la contienda.

Como existía gran incertidumbre sobre cuál de los candidatos tenía mayores posibilidades de llegar al poder, las televisoras ofrecieron a los tres principales partidos —PRI, PAN y PRD— tiempos de cobertura para sus respectivos candidatos presidenciales a cambio de la aprobación de la “Ley Televisa” que, se supo más tarde, fue incluso redactada por el equipo jurídico de esa televisora.¹⁶ La aparente vocación democrática del duopolio en su cobertura informativa fue más por pragmatismo que por convicción.

En un hecho sorpresivo, con el antecedente de que durante el sexenio foxista los legisladores no habían logrado consensos para aprobar las “reformas estructurares”, los diputados de todas las fracciones aprobaron en siete minutos y por unanimidad la “Ley Televisa”, en diciembre de 2005.

¹⁶ Estos temas fueron ventilados por los mismos legisladores cuando intercambiaron acusaciones para deslindarse de la aprobación de la “Ley Televisa” previó al inicio de su análisis en la SCJN. Véase “Denuncia Corral: Televisa presionó”, *Reforma*, 10 de mayo de 2007; “Confronta a priístas “Ley Televisa”, *Reforma*, 9 de mayo de 2007; “Revira CIRT a Creel y le reclama pruebas”, *Reforma*, 11 de mayo de 2007; “Exonera líder del PAN a Televisa”, *Reforma*, 11 de mayo de 2007.

Cuando la iniciativa legislativa pasó al Senado, diversos actores de la sociedad se dieron cuenta de que las reformas implicaban, en esencia, la renuncia del Estado a mantener la rectoría en la industria de las comunicaciones. Entre los cambios, se permitía que los actuales concesionarios de la televisión y algunos grupos de la radio pudieran extender servicios de telecomunicaciones—internet y telefonía celular— sin el pago correspondiente al Estado, lo cual garantizaba una posición ventajosa ante la eventual entrada de nuevos competidores.

No obstante, y a pesar de las advertencias de expertos y académicos, el 30 de marzo de 2006 en el Senado de la República se aprobaron las reformas—tres meses antes de la elección presidencial— con el voto de 81 senadores del PRI, PAN y PVEM.

Posteriormente, un grupo de 47 senadores presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un acto de inconstitucionalidad que echó abajo la pretensión del duopolio televisivo.

La aprobación de la “Ley Televisa” reveló la debilidad de nuestra incipiente democracia y la fragilidad de las instituciones. Con estos hechos quedó demostrado o confirmado:

- a) Que en el Poder Legislativo persisten las prácticas propias de un sistema político con partido hegemónico: falta de profesionalismo a la hora de legislar o, en su defecto, las decisiones se toman improvisadamente.
- b) Que si bien ya no existe un presidente con poderes metaconstitucionales para emitir leyes, ahora son las cúpulas partidistas las que dan línea a sus legisladores. Ello evidencia que en el Congreso sólo un pequeño grupo de representantes populares son quienes toman las decisiones.
- c) Que ante la falta de una reforma electoral para regular el acceso de los partidos a tiempos de radio y televisión, están dados los incentivos para que se privilegie el gasto en medios y se propicie precisamente la generación de acuerdos al margen de la ley con tal de conseguir espacios.¹⁷

¹⁷ El 70% del gasto electoral fue a parar a spots de radio y televisión. Sin embargo, se desconoce el origen de los recursos y el pago de 37% de la publicidad, lo que representa unos 281 mil anuncios no reportados por los partidos al Instituto Electoral Federal (IFE). Debido a las irregularidades, el IFE sancionó con una multa global de 99 millones de pesos a todos los partidos.

- d) Que las televisoras utilizan su posición dominante en el mercado para condicionar, pactar e incluso negar el acceso de los actores políticos y sociales a sus espacios mediáticos.
- e) Que Televisa y TV Azteca se han convertido en el grupo de presión más efectivo cuando se trata de imponer su agenda en las discusiones de políticas públicas.

Entretelas de la posible tercera cadena

Tras el ríspido y cerrado proceso electoral, Felipe Calderón en campaña y ya como presidente, hizo alianzas con figuras influyentes de la sociedad con el fin de afianzar su poder, desde dirigentes sindicales, como la lideresa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) Elba Esther Gordillo, hasta importantes empresarios, como los magnates de las televisoras.

Calderón, sobre todo, buscaba construir su legitimidad que desde un principio fue cuestionada por su opositor, Andrés Manuel López Obrador. Esta situación envió la imagen de un presidente débil, atado de manos por los grupos empresariales que lo ayudaron a llegar al poder.

Durante su campaña, el político michoacano mantuvo el discurso de promover la apertura económica del país para generar empleos y lograr competitividad, lo cual significaba romper con los monopolios. Hasta el momento tal mensaje parece más un discurso hueco que un propósito real de gobierno. La primera prueba de fuego vendría cuando se comenzó a hablar sobre la posibilidad de crear una tercera cadena de televisión.

La caja de Pandora se empezó a abrir desde mediados de julio de 2006 cuando Álvarez Hoth, subsecretario de Comunicaciones y Transportes, informó que había frecuencias disponibles en distintos estados de la República. De modo que el 21 de septiembre de 2006 Palmas 26 –nombre de la sociedad empresarial conformada por el Grupo Xtra del empresario mexicano Isaac Saba y de la cadena Telemundo, perteneciente a la trasnacional General Electric– dio a conocer a la opinión pública su intención de adquirir una cadena nacional de televisión abierta.¹⁸

¹⁸ Véase “Ven factible nueva cadena de televisión en México”, *Reforma*, sección Negocios, p. 11, 17 de julio de 2006; “Confía Telemundo en que se abra competencia en México”, *El Financiero*, Negocios, p. 21, 29 de septiembre de 2006.

“Están dadas las condiciones económicas, sociales y jurídicas en el mercado mexicano de las telecomunicaciones, en particular en el mercado de la televisión comercial abierta, para implementar a la brevedad el programa de concesionamiento como el instrumento necesario para diversificar la oferta de servicios al consumidor”, argumentó el director de Grupo Xtra, Manuel Saba.¹⁹

La firma había solicitado a la SCT y a la Cofetel que, de acuerdo con lo estipulado por la Ley Federal de Radio y Televisión, se elaborara y publicara el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión para la licitación de bandas de frecuencia para televisión comercial abierta analógica y digital. El anuncio se hizo cinco meses después de que fuera publicado el decreto de la “Ley Televisa”.²⁰

Basado en lo anterior, General Electric (GE) hizo su petición. Fue una forma de comprometer al gobierno de Felipe Calderón en su discurso de abrir los mercados a la inversión.

“La administración que viene me parece que va a tener una mentalidad abierta para permitir que haya más competencia. Creo que eso es sano [...] No hay lugar más importante donde podemos estar que México. Actualmente estamos produciendo más contenido en el país que el que hemos producido en toda la historia de nuestra cadena”, declaró el presidente de Telemundo, Don Browne.²¹

GE tiene presencia en México desde hace 88 años. Es propietaria de la cadena estadounidense NBC Universal, que a su vez controla a Telemundo, la segunda cadena de televisión de habla hispana luego de Univisión.

¹⁹ Véase *El Universal*, 21 septiembre de 2006.

²⁰ Véase *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2006. El artículo 17-A de la LFRTV expresa que la SCT publicará en el DOF el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión. Para determinar la ubicación de las estaciones de radiodifusión a licitar la SCT considerará: I. Los fines de la radio y televisión previstos por el artículo 5 de la Ley —que habla de la función social de los medios—; II. Las condiciones del mercado del servicio de radiodifusión en la plaza o región de que se trate; III. Las solicitudes que, en su caso, le hayan sido presentadas previamente por los interesados. Además la ley indica que los interesados podrán solicitar dentro de los 30 días naturales siguientes a la publicación del programa, que se liciten frecuencias y coberturas geográficas adicionales o distintas de las ahí contempladas.

²¹ Véase *Reforma*, 29 de septiembre de 2006.

La intención de GE al buscar una cadena nacional no es por interés en el mercado mexicano, sino en la audiencia hispana que vive en Estados Unidos. Se estima que ese nicho representa 450 mil millones de dólares y su índice de consumo es superior al de otras minorías. El poder de compra de los hispanos es de aproximadamente 700 mil millones de dólares, similar al tamaño de la economía mexicana.²²

México es el país más grande de habla hispana. En América Latina representa la mejor plaza para producir y lanzar contenidos que posteriormente son exportados a toda la región.

En Estados Unidos, Telemundo compite con Univisión, empresa que tiene firmado un acuerdo –que vence en 2017– para transmitir los programas de Televisa, la cual ha llegado a proporcionar casi 70% de la programación del horario estelar de Univisión.

La audiencia hispana en Estados Unidos está constituida en amplio porcentaje por mexicanos, se estima que allá viven 10 millones de connacionales. La mayoría de ellos aprendió a ver televisión con programas hechos por la televisora de San Ángel y por ese motivo existe cierta fidelidad hacia sus contenidos. Tales vínculos son difíciles de romper y ello, reflejado en audiencia, significa menos puntos de *rating* para Telemundo frente a Univisión. Sin embargo, la competencia ha crecido. En las telenovelas –su principal producto de exportación–, Televisa aún tiene liderazgo pero ya no es tan contundente su predominio. Algunas producciones colombianas como “Betty la Fea” o “Café con aroma de mujer”, entre otras, le han quitado mercado en Estados Unidos.

Por ello, en palabras de Jorge G. Castañeda, “NBC/Telemundo/GE concluyeron que la única manera de conquistar audiencia hispana era pasando por México: creando lealtad desde México antes de que el mexicano de Michoacán se vuelva mexicano de Michigan. Sólo así, dicen sus estudios de mercado, es posible restarle público antiguo a Univisión y conquistar al que va llegando”.²³

Televisa ha intentado entrar al mercado estadounidense por medio de la compra de Univisión. Pero el plan se truncó cuando la cadena fue vendida por 12 300 millones de dólares al magnate de los medios Haim Saban. Tras eso, la

²² Según reporte de Corporativo TV Azteca [www.tvazteca.com/corporativo].

²³ Jorge G. Castañeda, “La tercera cadena como paradigma”, *Reforma*, 10 de enero de 2007.

televisora mexicana decidió vender su participación accionaria en Univisión del 11%, valuada en mil 94 millones de dólares. Además, demandó a Univisión el pago de regalías por sus programas aunque finalmente desistió.²⁴ Este divorcio se veía venir cuando el director ejecutivo de Univisión, Jerry Perenchio, nombró a Ray Rodríguez como número dos de la empresa sin consultarlo con Azcárraga ni con el otro socio principal, el venezolano Gustavo Cisneros dueño de Venevisión.²⁵ De ese modo terminó el sueño americano de Televisa que inició con Emilio Azcárraga Milmo. El *Tigre*, como era apodado, siempre mostró interés por comprar una cadena en Estados Unidos. No obstante, las barreras legales se lo impidieron. La legislación estadounidense establece que un extranjero no puede poseer más de 25% de las acciones de una compañía de medios.

Al tomar el timón, Azcárraga Jean se fijó como uno de sus principales objetivos cumplir el sueño de su padre. Incluso llegó a contemplar la idea de nacionalizarse estadounidense para superar las trabas legales. Así, el perder la opción de compra de Univisión significó un gran fracaso para Televisa y en lo personal para la dinastía Azcárraga.

El diario británico *The Financial Times* consideró que la derrota de Televisa también significaba una mala noticia para México, ya que “al no poder expandirse en Estados Unidos y encontrar poca fortuna en su expansión en América Latina, Televisa tendría que concentrar su atención en México, fortaleciendo aún más su poder”.²⁶

A partir de esta lógica se explica la negativa de Televisa para aceptar una tercera cadena. Y más aún si el grupo postor, Telemundo, es el que históricamente se había opuesto a su entrada en el mercado estadounidense.

TV Azteca también ha buscado abrir sus inversiones en el país vecino. Para ello creó la filial Azteca América, la cual ha firmado contratos para ofrecer su programación a 40 mercados en Estados Unidos a cambio de disponer de la mitad del espacio para la transmisión de comerciales.

²⁴ Marco A. Mares, “Televisa, apuesta de largo plazo”, *La Crónica*, 19 de julio de 2005.

²⁵ Marco A. Mares, “Univisión perderá más que Televisa”, *La Crónica*, 18 de mayo de 2005; “Para Televisa, Univision dejó de estar en sus planes”, *La Crónica*, 19 de septiembre de 2006.

²⁶ Jorge G. Castañeda, “Televisa, Univisión: ¿qué sigue?”, *Reforma*, 4 de abril de 2007; véase [http://foro.univision.com/univision/board/message?board.id=noticias_mexico&message.id=160246].

Azteca América obtuvo el derecho de comprar los activos de Canal 54 de Los Ángeles, llamado KAZA TV, por 250 millones de dólares en julio de 2006. Pero también Ricardo Salinas Pliego se ha visto impedido para adquirir gran parte porcentual de las acciones del canal por las limitaciones legales. Por ese motivo Azteca América tuvo que nombrar a un tercero para la transacción. Según los datos más recientes del corporativo, la señal de Azteca América cubre 52 mercados que representan 88% de los hogares hispanos.²⁷

Sin embargo no todo ha sido terso. La historia de TV Azteca está plagada de juicios legales casi desde sus inicios. En 1994 Salinas Pliego anunció la firma de un acuerdo con NBC para que le proveyera programación y asesoría técnica a cambio de un pago de siete millones de dólares anuales y el derecho a compra de 10% de las acciones de la televisora mexicana. A los pocos meses Salinas Pliego rompió el acuerdo. NBC demandó el incumplimiento y luego de tres años de litigio TV Azteca pagó 46 millones de dólares y cedió el 1.08% de sus acciones para terminar el conflicto.²⁸

Asimismo, en un capítulo del conflicto CNI 40 contra TV Azteca, trascendió que GE concedió un préstamo quirografario —es decir, sin garantías de por medio— a Televisora del Valle de México, por alrededor de 53 millones de pesos para el pago de la nómina de los trabajadores que estaban en huelga. De inmediato Salinas Pliego operó para denunciar que intereses extranjeros querían apropiarse de CNI.

Estos antecedentes directos explican la reacción virulenta del duopolio televisivo cuando se enteraron de que su rival común en Estados Unidos pretendía entrar a sus dominios en México. Por ello, Televisa y TV Azteca montaron una campaña informativa de desprestigio contra Grupo Saba, propiedad del empresario mexicano asociado con GE, a la que “denunciaron” en diciembre de 2006 de ejercer un monopolio en la venta y distribución de medicinas como un pretexto para cerrar su entrada al negocio.²⁹ De igual forma arremetieron contra su socio, General Electric, cuyo director para América Latina afirmó que existía una evidente actitud de intimidación:

²⁷ Véase [www.gruposalinas.com/companies/companies_aztecaamerica.html].

²⁸ Reyes Gerardo (coord.), *Los dueños de América Latina*, Ediciones B, 2003, p. 227.

²⁹ La actividad de Grupo Saba es la distribución de medicamentos en toda la República, aunque también tiene otros negocios, como la distribuidora de libros y revistas, Citem. La

[...] no les bastó el ataque contra nuestro socio, el Grupo Saba, ahora se dedican a atacar a General Electric acusándola con expedientes de hace 10 o 15 años [...] Ellos quieren participar en Estados Unidos, pero hacen todo lo posible para bloquearnos en México. No estamos pidiendo favoritismos; nosotros hemos cumplido con todos los requisitos que exige la ley para obtener una concesión.³⁰

La posición de los dueños de la televisión privada en México ha sido bastante clara: no quieren competencia y mucho menos si es de General Electric.³¹

Como broma de mal gusto, Ricardo Salinas Pliego, el empresario que más ha violado las reglas cuando se trata de acrecentar sus negocios y que se adueñó de Canal 40 bajo cuestionables argucias legales, apela a la ley cuando se habla de abrir la competencia:

Todos los competidores deben respetar las reglas. En México está prohibido que los extranjeros controlen canales de televisión o radio: eso no lo inventamos nosotros, esa es la ley, exactamente igual de prohibido que en Estados Unidos. Entonces ahora que no vengan con el cuento de que General Electric es socia de un canal y que no tiene injerencia ni control en el manejo del mismo, que digan las cosas como son.³²

compañía de Saba cotiza en las bolsas de valores de México y de Nueva York y, de acuerdo con Florence Toussaint, en 2004 sus ventas netas fueron de 1 833 millones de dólares, véase Toussaint Florence, “Pretendientes de una tercera cadena televisiva”, *Proceso*, núm. 1573, 24 de diciembre de 2006; vale hacer notar que el diario *Reforma* reveló que los ataques de las televisoras contra Saba eran por su intención de adquirir una tercera cadena. En represalia por lo publicado, TV Azteca difundió durante una semana una serie de reportajes en contra de Alejandro Junco, dueño del diario.

³⁰ Jenaro Villamil, “¿Competencia? Nunca...”, *Proceso*, núm. 1571, 10 de diciembre de 2007.

³¹ Esa postura quedó todavía más clara el 27 de junio de 2007 cuando Alejandro Quintero, vicepresidente de Mercadotecnia de Grupo Televisa, sostuvo que resulta inviable la entrada de una tercera cadena en México porque la inversión publicitaria no ha crecido lo suficiente para otra opción más. Si se creara, los actuales presupuestos se dispersarían en más operadores. Véase “Insuficiente, el mercado para tercera cadena”, *Milenio*, 28 de junio de 2007; véase Karla Rodríguez, “Inviabilidad para Televisa tercera cadena de TV”, *Reforma*, 28 de junio de 2007.

³² Ricardo Salinas Pliego entrevistado durante la celebración del 25 aniversario de la Cámara de Comercio de Canadá. Véase *Milenio*, 9 de marzo de 2007.

Por su parte, Emilio Azcárraga Jean declaró:

Estamos acostumbrados a competir. Los contenidos que producimos, tanto para televisión abierta como de paga, los han probado en México y en otros países. La calidad de los contenidos es buena, si no fuera así, no los estaríamos vendiendo en 60 países.³³

Sobre la posibilidad de que entre un competidor extranjero al mercado nacional, señaló que tal decisión está en manos de las autoridades.

¿Y las autoridades?

Más allá de las pugnas entre los grupos empresariales, en la opinión pública se abrió un debate sobre la pertinencia de crear una tercera cadena y los beneficios que tendría para la sociedad. El detonador que avivó los ímpetus en la industria fueron las declaraciones de las autoridades regulatorias sobre la viabilidad tecnológica para otorgar más licitaciones ya que gracias a la convergencia tecnológica, que implica el paso de las señales análogas a digitales, se liberaría espacio en el espectro radioeléctrico.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones informó que había espacio en el espectro radioeléctrico para estaciones de radio e incluso para crear una tercera y hasta una cuarta cadena de televisión.³⁴ Sin embargo, señaló que las nuevas concesiones deberían incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo considerando aspectos económicos y sociales. Si bien el organismo reconocía la viabilidad tecnológica, al mismo tiempo envió mensajes difusos sobre el proceso de licitación. Además, expresó que era engañoso hablar de una tercera cadena porque la figura no existía formalmente en la ley. El problema es que

³³ *Milenio*, 16 de febrero de 2007.

³⁴ Las autoridades respectivas durante el gobierno de Vicente Fox expresaron que técnicamente era viable una tercera cadena. De acuerdo con un estudio revisado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la propia Cofetel, potencialmente todavía son explotables 110 frecuencias, 70 en banda UHF y 40 en VHF, además de los canales necesarios para la digitalización. Véase *Etcétera*, febrero de 2007.

las decisiones de la Cofetel no están exentas de suspicacias porque, de acuerdo con no pocos expertos, analistas políticos y académicos, el organismo ha sido capturado por las televisoras.³⁵

El mercado no es perfecto. No siempre funciona a partir de la regla de oro de la oferta y la demanda. A veces el acaparamiento de la producción se hace con toda la intención de crear una carencia artificial de un bien de consumo, en consecuencia los precios se disparan y el acaparador sale ganando. Entre los competidores siempre existe la tentación de que uno de ellos se asegure mejores condiciones –mediante prácticas de competencias desleal– para superar a los oponentes. Cuando se presentan tales distorsiones, el Estado debe intervenir para garantizar el juego limpio. La regulación tiene costos para el gobierno, pero no regular significa un costo más alto para el conjunto de la sociedad.

Sin embargo, al igual que el mercado, la regulación tampoco es perfecta. Se corre el riesgo de que el órgano regulador sea capturado por los grupos que regula. En ese contexto, la llamada “captura del regulador” ocurre cuando prevalecen los objetivos de los grupos de presión, por encima y en contradicción de los objetivos propios de la regulación. La captura puede ser de dos tipos: captura por intereses económicos y captura por intereses políticos.³⁶

Una vez que el regulador ha sido capturado, los grupos regulados apelan a la autoridad y a la ley para legitimar su discurso porque saben que tienen garantizado que las decisiones emitidas serán siempre en su beneficio. Así lo hicieron Salinas Pliego quien apeló a la ley y Azcárraga Jean quien se acogió a la autoridad.

Para todos es evidente que la Cofetel ha sido capturada por los regulados. Varios puntos deben considerarse para comprender el contexto en el que ésta se conformó. El primero de ellos, y del cual existe mayor evidencia empírica, es que el rediseño institucional del organismo operado en el sexenio de Fox, obedece a factores coyunturales más que a una visión de Estado. Los lineamientos a partir de los cuales opera la Cofetel están enmarcados en el paquete de reformas incluidas en la “Ley Televisa”, las cuales buscaban garantizar a los concesionarios

³⁵ Véase *La jornada*, 15 de febrero 2007.

³⁶ Véase [www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962005000200010&lng=pt&nrm=iso]; [www.asuntospublicos.org/informe.php?id=74]; “La captura de la Cofetel”, *Reforma*, 18 de mayo de 2007.

un blindaje ante un eventual triunfo de López Obrador, de quien, de manera encubierta y pública, se temía y se creía que aplicaría una política al estilo de Hugo Chávez en Venezuela.

La integración de los cinco comisionados fue cuestionada por la evidencia de que existía un conflicto de intereses en algunos de ellos. El caso del presidente del organismo, Héctor Osuna, es claro: promovió la “Ley Televisa” cuando fue presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes en el Senado.³⁷

La debilidad de la Comisión Federal de Telecomunicaciones ha sido tal que incluso el titular de la SCT, Luis Téllez, declaró al *Financial Times* que “los reguladores han sido capturados por los regulados. Estoy enfrentando un gran problema”.³⁸

Varias decisiones de la Cofetel han demostrado su parcialidad:

- a) En un documento que envió a la SCT, el organismo se pronunció a favor de que Telmex no pagara contraprestación por suprimir las restricciones de su título de concesión para prestar servicios de televisión o video, ya que expresó que en el caso de la convergencia de servicios no se estaría haciendo un uso adicional del espectro.³⁹
- b) Héctor Osuna, titular de la Cofetel, defendió la “Ley Televisa” y en particular el artículo 28 de LFT –que finalmente eliminó la Suprema Corte–, el cual expresaba que los concesionarios podían ofrecer servicios *triple play* mediante únicamente una solicitud a la SCT sin pagar una contraprestación por ello.⁴⁰
- c) Bajo el argumento de la saturación de las señales, la Cofetel dijo no a la tercera cadena de televisión.
- d) La Cofetel clasificó como información reservada los estudios técnicos sobre la disponibilidad de las frecuencias para licitar canales de televisión pública.

³⁷ Debido a que el gobierno foxista conformó un esquema regulatorio en el cual Calderón no tuvo injerencia, la SCT del gobierno entrante decidió apoyar la batalla legal contra la Cofetel en el caso de los comisionados que fueron vetados por el Senado.

³⁸ Véase *The Financial Times*, 4 de abril de 2007.

³⁹ “Telmex no tiene que pagar por ofrecer televisión”, *El Universal*, 7 de septiembre de 2006; “Ratifica Cofetel que turnó a Hacienda el caso Telmex”, *Milenio*, 19 de diciembre de 2006.

⁴⁰ Véase [www.frontera.info/EdicionEnLinea/Notas/Nacional/16052007/239135.aspx].

El argumento fue que no podían revelarse datos mientras no se adoptara una decisión definitiva en el sector.

- e) Los argumentos de la Cofetel han ido en contrasentido a los que sustentan diversos expertos. Gracias a la convergencia tecnológica y a la digitalización de las señales hoy día es posible compactar el ancho de banda y liberar espacio para ampliar el espectro radioeléctrico, lo que significa la oportunidad de que entren nuevos competidores.

¿Cuál ha sido la postura del gobierno de Felipe Calderón?

En los primeros cien días de su gobierno, mediante la SCT, Calderón comunicó que no se tenía contemplado licitar una tercera cadena de televisión y lo que se analizaba era el otorgamiento de concesiones regionales con el fin de cumplir con el compromiso 41 de los cien que prometió, en el que hablaba de abrir la competencia en radio y televisión.

Desde el gobierno de Vicente Fox, la SCT preveía entregar nuevas concesiones. Se reveló que había un programa de licitación terminado donde se manejaba la posibilidad de licitar 600 concesiones, de las cuales 200 serían para televisión, lo que abre la opción de otorgar una nueva red nacional. Sin embargo, debido a que se vislumbraba el debate sobre la “Ley Televisa”, el proceso se congeló para quedar en manos del nuevo gobierno.

Pero Luis Téllez, titular de la SCT y quien en algún tiempo fue integrante del Consejo de Administración de Cablevisión, filial de Televisa, envió un claro mensaje a General Electric que pedía la apertura del mercado mexicano. Dijo que existía la limitante de la inversión extranjera y que esa era la política correcta, “tener un espejo de lo que sucede en el resto del mundo. Por ejemplo, no únicamente hay restricciones en telefonía fija en México, hay restricciones en Estados Unidos en la participación extranjera en materia de televisión”.⁴¹

La lectura de diversos analistas fue que Calderón no quería pelear con las televisoras. No obstante, en sus discursos públicos ha reiterado constantemente su compromiso con la competencia:

⁴¹ Véase *Proceso*, 19 de diciembre de 2006.

Estoy convencido de que la competencia beneficia a los consumidores, hace más eficientes las economías. Y me parece que monopolios públicos y privados no responden, necesariamente, a un nuevo contexto mundial precisamente donde la interacción de consumidores-productores genera mercados mucho más grandes.⁴²

Independientemente de las especulaciones es un hecho que la apertura del mercado mediático, más que por una decisión política, está definiéndose por cuestiones tecnológicas.

Convergencia trazada

El avance tecnológico ha permitido que mediante una misma plataforma se puedan ofrecer servicios de audio, voz y video, lo que se conoce como *triple play*. Esta compactación del espacio en las frecuencias de banda ancha se conoce como digitalización. De ese modo se libera espacio en el espectro radioeléctrico utilizando tecnologías ahorradoras del espectro, lo cual posibilita la emisión de más datos en una misma señal. La televisión digital es una de esas tecnologías. Permite la transmisión de imágenes con la misma calidad que una señal análoga y por menos ancho de banda.⁴³

Un canal de televisión abierta con tecnología análoga ocupa un espacio de 6 megahertz. Con la digitalización, el canal puede operar con sólo 1 MHz. Quedan 5 MHz para ser utilizados en nuevos servicios. Ante estos avances es altamente probable que Televisa, TV Azteca e incluso Telmex hayan comenzado a operar políticamente para asegurar que fueran los primeros beneficiados de la convergencia tecnológica.

Una hipótesis sugiere que los cambios a las leyes de Radio, Televisión y Telecomunicaciones se venían elaborando desde años atrás. Los concesionarios veían en las nuevas tendencias tecnológicas una oportunidad de crecimiento, pero también advertían riesgos de perder mercado por la entrada de competidores.

⁴² Véase *Reforma*, 5 de enero de 2007.

⁴³ Véase “El espectro radioeléctrico, un bien común”, suplemento Enfoque, *Reforma*, 20 de mayo de 2007.

Un estudio de la OCDE de 2005, establecía que a nivel global se tenían que adecuar las legislaciones en telecomunicaciones porque éstas comenzaban a desarrollarse en torno a la convergencia tecnológica. Así, los operadores tendrían que ofrecer servicios integrados de *triple play* –teléfono, video e internet.⁴⁴ Siguiendo el desarrollo de los hechos, existen algunos elementos que permiten inferir que las reformas de la “Ley Televisa” ya estaban pactadas, aunque todavía no elaboradas.

En 2004 la SCT, encabezada entonces por Pedro Cerisola en el gobierno de Fox, renovó hasta el año 2021 la totalidad de las concesiones operadas por Televisa y TV Azteca, bajo el Acuerdo de Política de Televisión Digital que garantizaba la migración de las tecnologías análogas a las digitales.⁴⁵ Además las autoridades convinieron asignar canales adicionales –los llamados canales espejo– para su explotación comercial a cambio de la modernización, los cuales debían devolverse al finalizar ésta.

Ya con las concesiones aseguradas, a las televisoras les hacía falta la regulación correspondiente para garantizar su predominio en la convergencia tecnológica. El Comité Consultivo de Tecnologías Digitales en Radiodifusión, organismo integrado por representantes de la industria y el gobierno federal, definió el camino que tenía que seguir la digitalización en México. Se preveía que el cambio del sistema análogo al digital, usando el modelo estadounidense Advanced Television System Comitee (ATSC), iniciaría formalmente en 2006 –coincidentemente, el año de las elecciones presidenciales– y terminaría en el 2021 –coincidentemente, el año en que termina la vigencia de las concesiones.

Siguiendo el camino trazado por los concesionarios, en octubre de 2006, la SCT publicó el Acuerdo de Convergencia que autorizó a Telmex ofrecer servicios de video, mientras las operadoras de televisión restringida brindarían servicios de telefonía fija. Entre otras cosas, el acuerdo permitía a la empresa de Slim cambiar el título de concesión para integrarse a la convergencia. De ese modo, Telmex podría ofrecer servicio de video a través de sus 20 millones de líneas. Algunas

⁴⁴ María de la Luz Casas, *Políticas de comunicación en América del Norte*, Limusa, México, 2006, p. 102; véase “Renuevan hasta 2021 concesiones de Televisa y TV Azteca” [www.etcetera.com.mx/pag146ne49.asp].

⁴⁵ Véase *La Jornada*, 9 de diciembre de 2005.

empresas de televisión restringida impugnaron el acuerdo porque implicaba el eventual dominio de Slim en el sector utilizando su infraestructura telefónica fija y móvil, la cual concentra 90% y 85% del mercado.

Diversas versiones señalaban la inconformidad de Televisa por el Acuerdo, cuestión finalmente desmentida por Alfonso de Angoitia, representante legal de la empresa. “Para Telmex se abrió el mercado de video y para Televisa el de la telefonía”, declaró en entrevista a *Proceso*. A final de cuentas también se aseguró una tajada del pastel. En un comunicado Televisa informó que el gobierno le había otorgado a Cablevisión la concesión para ofrecer servicios de telefonía fija, que también brinda acceso a internet de alta velocidad.

El gobierno de Calderón ha dicho que respetará el Acuerdo a pesar de haberse pactado con Fox. Tal postura demuestra una vez más que el Estado quedó supeditado a los intereses de los barones de la comunicación.

¿Rumbo a la competencia?

En reiteradas ocasiones, la Comisión Federal de Competencia se ha pronunciado a favor de abrir el sector televisivo a una tercera cadena ante la enorme concentración de Televisa y TV Azteca.

Un reporte reciente de la calificadora bursátil Fitch Ratings indica que el negocio de televisión abierta de Televisa se encuentra en etapa madura, y proyecta que su crecimiento sería similar al del PIB.⁴⁶ El reporte asienta que Televisa continuará beneficiándose de su fuerte posición en el mercado mexicano de publicidad. Además, como parte de su estrategia de crecimiento está desarrollando nuevas líneas de negocios.⁴⁷

Por ello, la CFC ha recomendado que la licitación de nuevos canales de televisión abierta debe garantizar que el ganador de la misma tenga cobertura

⁴⁶ Véase [www.fitchmexico.com/Noticias/NW_2018.pdf].

⁴⁷ En 2005 Televisa obtuvo un permiso de la Secretaría de Gobernación para operar “Sportsbook” y sorteos de números, incluyendo el establecimiento de hasta 65 locales en México, véase Fitch Ratings [www.comfin.com.mx/comunicados/fitch/07/may/televisa2.htm], consultado el 20 mayo de 2007.

nacional para competir con las empresas ya establecidas.⁴⁸ De otro modo no se romperá el duopolio. Además, la CFC ha señalado reiteradamente que puede haber muchos empresarios de televisión regionales, pero nunca van a generar las condiciones de competencia que representa un tercer jugador nacional.

A pesar de las recomendaciones de la CFC, tristemente su papel ha sido más testimonial que vinculatorio. Como organismo descentralizado tiene la facultad de emitir fallos sobre prácticas monopólicas, imponer sanciones y obligar a cambiar conductas empresariales. Pero la materialización de sus decisiones depende del sistema judicial y de otros poderes del gobierno federal. En el sector de las telecomunicaciones, como se ha visto, sus opiniones han sido ignoradas.

Lo expuesto permite afirmar que la decisión de no licitar una tercera cadena de televisión se vincula con cuestiones políticas más que técnicas. Varios especialistas opinan que con un tercer competidor se diversificaría la oferta de contenidos y se haría un contrapeso al duopolio actual.

La idea de que el libre mercado es el corrector de las distorsiones ha predominado en el debate. Lo que no queda claro es si la tercera opción debe ser de corte privado o estatal. Si es privado, ¿qué garantiza que en lugar de un duopolio terminemos con un oligopolio en donde los competidores pacten no competir para repartirse los mercados, en detrimento de los consumidores?

Si es el Estado el que debe participar en la tercera cadena, la pregunta primordial es de dónde saldrían los recursos.⁴⁹ ¿Cómo garantizar que sea

⁴⁸ La Comisión Federal de Competencia recomienda “asignar el espectro radioeléctrico de manera eficiente” y adjudicar a la brevedad “el espectro radioeléctrico disponible para el desarrollo de nuevos canales de televisión abierta, mediante mecanismos de licitación pública que promuevan la competencia y eviten concentraciones contrarias al interés público”. También ha sugerido “promover el desarrollo de productos independientes y su acceso a los canales de televisión abierta”. Véase *Proceso*, núm. 1571, 10 de diciembre de 2006.

⁴⁹ De hecho, la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales tiende a perfilarse como una tercera cadena si refuerza sus tareas de coordinación para la difusión nacional, pues concentra 53 sistemas estatales de radio y televisión públicos. La Red aglutina 400 estaciones radiofónicas y televisivas y tiene una audiencia potencial de más de 25 millones de receptores en 30 entidades de la República. El obstáculo, sin embargo, lo constituye la legislación, que no les permite hacerse de recursos financieros mediante un mínimo de comercialización a fin de afrontar sus limitaciones. Véase Gerardo Ochoa Sandy, “La radio y la televisión culturales en México”, *Este País*, núm. 196, julio de 2007.

efectivamente pública y no gobiernista, sobre todo, cuando tenemos una clase política cuya característica ha sido su falta de visión de Estado?

A pesar de la oposición de las televisoras para que se abra el sector, factores tecnológicos, sociales y políticos permiten vislumbrar que la competencia en la televisión será una realidad en el mediano y largo plazo.

En primera instancia, la competencia en la zona centro del país ya comenzó. Recientemente se relanzó el Canal 28, que sólo transmitía videos musicales, con el nombre de Cadena Tres. Este canal fue adquirido por Olegario Vázquez Raña, titular del Grupo Empresarial Ángeles. Tiene presencia en radio con Grupo Imagen y 20 estaciones radiofónicas propias en FM, 70 estaciones afiliadas en todo el país y en prensa escrita con el periódico *Excélsior*. El Canal 28 se transmite en señal abierta: se encuentra en la banda UHF y tiene cobertura en el Valle de México, pero también podrá verse a través de las empresas de televisión por cable afiliadas a Productora y Comercializadora de Televisión (PCTV).⁵⁰ Además, en la banda de UHF, que incluye los canales del 14 al 60, se encuentran el Canal 22 de corte cultural, administrado por el gobierno federal; el 34, que es el canal del gobierno del Estado de México; el Canal 40, que se transmite desde TV Azteca, pero se encuentra aún en litigio; y el 46 de Cablevisión. El Grupo Ángeles ha mostrado interés por convertirse en la tercera cadena hecho que, según versiones de algunos analistas, no es mal visto por el duopolio. Las previsiones bursátiles señalan que los nuevos participantes podrían capturar aproximadamente 5% del mercado publicitario en televisión hacia 2009, en cuyo caso Televisa aún podría lograr un crecimiento de 3% en el negocio.

En un segundo nivel se advierte que los avances tecnológicos están abriendo el mercado gracias a la compactación de señales. Con la declaración de invalidez del artículo 28 de la fallida “Ley Televisa,” señalada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las empresas televisoras tendrán que regresar el espectro liberado por la transición digital, y una eventual licitación del mismo

⁵⁰ Grupo Imagen compró la frecuencia XHRAE Canal 28 al empresario Raúl Aréchiga, también dueño de Aerocalifornia, en 80 millones de dólares en 2006. Poco después trascendió que Aréchiga tuvo que vender la señal para poder salvar a Aerocalifornia. “Canal 28, se suma a Grupo Imagen con el compromiso de convertirse en un nuevo referente televisivo de información y entretenimiento para la sociedad mexicana”, anuncia en su página electrónica el Grupo Empresarial Ángeles.

podría alcanzar mínimamente los 1 600 millones de dólares. Esta ventana de oportunidad abre posibilidades para la creación de una tercera cadena. Según el Acuerdo de Convergencia, las televisoras culminarán la transición del sistema análogo al digital en el año 2021. Actualmente en México operan 35 canales digitales con lo cual se ha cumplido la primera fase de transición. Sin embargo, su penetración es baja, pues a la fecha sólo unos 10 mil televidentes tienen acceso a la señal. A dos años de haber iniciado la señal digital, el sistema opera en nueve ciudades de la República. Según Cofetel, hasta ahora se han otorgado 121 refrendos de concesión de televisión —que amparan a 444 estaciones— a las empresas que están llevando a cabo la transición digital.

Ahora, por lo que concierne al espacio político existe una coincidencia: se debe regular el acceso a medios durante las campañas electorales. Es una reforma pendiente que debe traducirse en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Al mismo tiempo, en el Congreso los legisladores han expresado su voluntad para hacer los cambios necesarios a la ley de medios para garantizar el bien común. Esa intención es plausible siempre y cuando se avance antes de los comicios intermedios de 2009. El gobierno de Felipe Calderón, que aún no se ha definido claramente sobre la creación de una tercera cadena, tiene la oportunidad de mostrar que su administración no está capturada por los poderosos grupos de interés. De lo contrario, si otorga más beneficios a los concesionarios, aumentará la crispación entre la clase política y condenará al país a seguir bajo el esquema del “capitalismo de compadres”. Tampoco puede soslayar las observaciones del Banco Mundial que en un estudio reciente concluyó que para lograr el crecimiento económico, la competitividad y la gobernabilidad, México debe “deshacerse de los grupos de interés y monopolios poderosos” que distorsionan las políticas públicas al obstaculizar las funciones del Estado mediante la cooptación de ciertos políticos.⁵¹ En ese sentido resulta fundamental fortalecer a los organismos reguladores para evitar que sean rehenes de los poderosos grupos empresariales.

Finalmente, México no puede sustraerse a las tendencias internacionales. El analista Jorge G. Castañeda lo explica de la siguiente manera:

⁵¹ Véase Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, informe núm. 37293MX, México, 2007; véase *La Jornada*, 15 de mayo de 2007.

Hay razones de diversa índole para estar a favor de por lo menos una tercera cadena televisiva. La primera es sólo de competencia: todos sabemos que las dos cadenas actuales tienen un poder enorme sobre la vida nacional y la vida cotidiana de los mexicanos. No existe manera de regular ese poder más que a través de la competencia. La estatización o la hiper-regulación suelen no resolver el problema. Otros países han transitado de una situación monopólica pública o privada hacia un escenario de mayor competencia, donde existen algunas cadenas más fuertes que otras. Estados Unidos pasó de la era de predominio de las tres grandes –CBS, NBC, ABC– a una donde compiten con CNN, Fox y Univisión por un mercado siempre creciente. En Francia hace muchos años, como en Inglaterra, se desintegró el monopolio estatal de la ORTF para crear cadenas independientes, originalmente todas públicas y después también privadas. En Brasil, el monopolio antes aplastante de TV Globo ha sido sometido a la competencia de las televisoras locales. En México debe suceder lo mismo, independientemente de que eso impacte a las cadenas existentes en sus intentos de conquistar públicos fuera de México. Esos intentos son meritorios y deben tener el apoyo del Estado mexicano, pero no a expensas del televidente mexicano ni del sistema político estrechamente vinculado, como todo, a los medios, ni a expensas de un enfoque antimonopólico estricto. La competencia que existe en otros países debe también imperar en México y las empresas mexicanas deben competir fuera de México sin protección adentro y probablemente lo harán mejor entre más compitan adentro.⁵²

En otras palabras: la competitividad se avizora como un camino irreversible en el mundo globalizado de hoy. Al haber competencia se oferta mayor producción y la sociedad se beneficia pues tiene acceso a mejores contenidos de entretenimiento y de cobertura noticiosa, lo cual contribuye a la diversidad y pluralidad políticas necesarias en toda democracia. Los productores independientes pueden acceder a los espacios mediáticos en tanto sus ideas son creativas e innovadoras. En el campo laboral, los empleados de la televisión se benefician cuando los grupos empresariales, en su afán por tener el mejor talento en sus filas, mejoran los tabuladores salariales. El escenario negativo sería que en lugar de un duopolio tengamos un oligopolio en la televisión, que finalmente continúe repitiendo esquemas trillados y en lugar de mejores contenidos ofrezca más de lo mismo.

⁵² Jorge G. Castañeda, “La tercera cadena como paradigma”, *Reforma*, 1 de enero de 2007.

Las audiencias y su derecho fundamental a la comunicación

Los contenidos y formatos audiovisuales, ejes clave
en la democratización del sistema comunicativo

Aimée Vega Montiel
Guillermo Orozco Gómez

Hablar de comunicación significa reconocer que estamos en una sociedad en la cual el conocimiento y la información han entrado a jugar un papel primordial, tanto en los procesos de desarrollo económico, como en los procesos de democratización política y social.

Martín-Barbero *et al.*

Introducción

Uno de los temas fundamentales para la realización de la legislación democrática del sistema comunicativo en México, lo constituye el *derecho de las audiencias* a la comunicación como base para el acceso a una ciudadanía plena; dadas las condiciones actuales de protagonismo mediático-tecnológico, es fundamentalmente una *ciudadanía comunicacional*. Sin embargo, y a pesar de que su importancia es indiscutible, se trata de un tema ausente de las reformas a la legislación de Radio y Televisión (2006). Reformas que desembocaron en lo que se conoce como “Ley Televisa”; por fortuna las más importantes fueron declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Ante la oportunidad histórica que este acontecimiento representa, en este trabajo buscamos proponer un debate y una reflexión en torno a la incorporación de este eje, como esencial para una verdadera reforma de los medios.

Una auténtica democratización comprende una serie de estrategias; en el ámbito de la emisión/producción éstas tendrían que ver con contenidos y

formatos; en el de la recepción, con la construcción de sentido por parte de las audiencias a partir de su interacción con contenidos y formatos; y en el de la transmisión, justamente con el respeto a las audiencias y su reconocimiento como ciudadanos y ciudadanas participantes en la esfera pública y mediática. Las estrategias siempre buscarían propiciar la incorporación plena de toda la ciudadanía al ejercicio de sus derechos comunicativos. Esto es, buscarían aumentar su participación, perspectiva y representatividad pública en los medios, así como sus competencias comunicativas para insertarse en la agenda pública como sujetos de información, en aras de incorporar y debatir sus problemáticas y perspectivas. También buscarían garantizar que los grupos sociales, que se apropian cotidianamente de las herramientas tecnológicas, descubran y hagan evidente que “la competencia comunicativa de un medio se halla menos ligada a la potencia del mismo que a su capacidad de resonancia” (Martín-Barbero, 2001:72), y por consiguiente, busquen generar la infraestructura y posibilidades para que su voz encuentre vías de expresión en el espacio público y su imagen visibilidad equitativa en las pantallas. De igual manera se buscaría promover una efectiva *educación para la recepción y emisión alternativa*, en aras de potenciar el desarrollo de las capacidades e interacciones comunicativas de los ciudadanos (Orozco, 2001). Con todo ello buscamos tener en el sistema comunicativo, medios que interpelen a ciudadanos y no a consumidores –como ocurre en su lógica actual–, e instancias efectivas de monitoreo y seguimiento de las relaciones entre los medios, la legislación y sus audiencias.

Los saldos de la “Ley Televisa”¹ en materia de contenidos y formatos

El 30 de marzo de 2006, 81 senadores de la LIX legislatura dieron luz verde a la reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión y a la de Telecomunicaciones: la “Ley Televisa” –llamada así, dados los beneficios que los cambios aprobados

¹ Sugerimos la revisión del trabajo de algunos de los autores de esta obra colectiva –Beatriz Solís, Raúl Trejo, Alma Rosa Alva de la Selva, Javier Esteinou y Gabriel Sosa Plata–, quienes han realizado un seguimiento y análisis detallado de este proceso.

reportan a dicha empresa. La dureza y la rapidez² de este proceso se origina en que las modificaciones a la normatividad no se desarrollaron alrededor de una iniciativa de cambio y transformación, sino a partir de una propuesta de conservación y retroceso, que sobre todo beneficiaba a los de por sí ya excesivos privilegios con los que cuentan las empresas de radiodifusión más influyentes en México (AMIC, 2006).

Las reformas aprobadas no constituyen una nueva legislación ni mucho menos una reforma integral. Esta última es sobre la que han estado trabajando con propuestas sólidas y claras —durante años y especialmente durante los últimos cuatro— académicos, representantes de medios públicos y comunitarios y legisladores de los distintos partidos. El interés invertido por Televisa en diseñar y convencer a un importante segmento de la clase política para que la reforma fuera aprobada, no proponía crear una nueva legislación sino emprender cambios y adiciones específicas a las dos leyes federales hasta entonces vigentes. Estos cambios resultaron en la reforma de tres artículos y la adición de dos a la Ley Federal de Telecomunicaciones (2006); y la reforma de 13 artículos y adición de 15 a la Ley Federal de Radio y Televisión (2006). Aunque cuantitativamente no denotaban mucha importancia, se trataba de modificaciones significativas para las empresas de radio y televisión: el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV), eje fundamental de la reforma, constituyó el punto nodal del proceso, ya que de acuerdo con lo fijado por la “Ley Televisa”, los operadores podrían difundir servicios de transmisión de datos, telefonía e internet, utilizando las frecuencias que les fueron asignadas originalmente para transmisiones de radiodifusión. Por fortuna, la respuesta de la Corte a la demanda de inconstitucionalidad de los 47 senadores que presentaron dicho recurso, canceló el artículo que constituía la columna vertebral de las reformas.

Otro punto que reportaba importantes beneficios a los empresarios del sector y que fue cancelado por el fallo de la Corte, se hallaba en el criterio para el

² En este sentido, como sintetiza Beatriz Solís, el sustantivo obedece a que “se presenta como iniciativa el 22 de noviembre de 2005; se dictamina en comisiones el 29 de noviembre; se presenta al Pleno una sola vez, el 1 de diciembre —en sólo siete minutos—; se turna al Senado el 8 de diciembre de 2005; se celebran audiencias y consultas públicas en febrero de 2006; se dictamina en comisiones el 28 de marzo; se aprueba en el Senado el 30 de marzo; y se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006.

otorgamiento de concesiones para radiodifusión, que establecía la subasta monetaria como criterio central y no el de atender un servicio de interés público.

Sin embargo, otros artículos fundamentales en el proceso de la reforma, y que no fueron tocados en la evaluación de los magistrados, tienen que ver con: 1) El debilitamiento del órgano regulador. Hasta el día de hoy, éste sólo tendrá la facultad de opinar sobre el otorgamiento de nuevas concesiones, pero la última palabra continuará siendo la de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Además, la legislación no promueve la independencia de los comisionados respecto de las entidades reguladas. 2) El beneficio a los radiodifusores que, a cambio de que destinen 20% de sus espacios a producción independiente, recibirán 5% más del tiempo que la ley les autoriza para difundir publicidad. Lo que la ley no restringe es que los grupos puedan subcontratar a una empresa de su propiedad para obtener dicho beneficio, con lo cual los verdaderos productores independientes continúan quedando al margen de este proceso. 3) El límite a la responsabilidad del Instituto Federal Electoral (IFE) en su tarea de controlar y fiscalizar la contratación de espacios de proselitismo político, pues la reforma señala que los partidos sólo tendrán el deber de “informar” al órgano electoral de los movimientos de contratación de espacios en medios de comunicación, sin que el IFE cuente con facultades para incidir en una difusión responsable de las campañas, esto convierte a la autoridad electoral en mera “caja de cobro”.

En resumen, se trataba en su totalidad de una escandalosa y preocupante cesión de poderes institucionales a los poderes mediáticos, en particular a la televisión. Se trataba de una reforma basada en criterios meramente mercantiles que dejaba fuera el tema central que una reforma integral y democrática debería contener: garantizar la pluralidad de la oferta programática en fondo y forma, que promueva un sistema de interés público, mediante la regulación de garantías tales como el “derecho de réplica”, las “categorías horarias” para la programación, la “actualización de sanciones”, y por supuesto, la actualización de la “función social” de la radiodifusión. En este sentido, reconocemos que en su conjunto, estas medidas constituyen un eje que afecta los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía a la información y el conocimiento, porque tienen que ver con el acceso de las audiencias a contenidos de calidad, a una variedad de formatos creativos, pero también con su derecho a utilizar a los medios como vehículos para producir información y crear conocimiento. Por ello, consideramos que la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abre de manera

contundente la posibilidad de que se reformen las leyes, no de manera parcial, sino en su totalidad, con base en un principio integral y democrático.

Con esta base, debemos señalar que en los puntos previamente enumerados, se encuentra una primera plataforma para promover la legislación que la sociedad merece. Una rápida lectura de los mismos desde la perspectiva en la que estamos situados indica que:

1. En el rubro de concesiones reside la oportunidad de establecer como principal criterio para su asignación, el desarrollo de ofertas programáticas de calidad, lo cual abriría la posibilidad de que proyectos sin fines de lucro, pero sí con propósitos sociales, educativos, culturales y/o comunitarios, cuenten con la garantía que les permita desarrollarse y proyectarse en la pantalla. Todo ello contribuiría directamente en la realización de un servicio de interés público y colectivo, complementario a los contenidos comerciales.
2. En el rubro de la producción independiente, es el momento de garantizar el desarrollo de una producción audiovisual creativa nacional y regional, que visibilice en los contenidos y formatos el pluralismo social, ideológico, cultural, estético y político que se vive en la sociedad toda, abriendo voz a los grupos sociales excluidos o invisibilizados mediáticamente a partir de las creaciones independientes.
3. En la promoción de un órgano regulador plural y autónomo reside la oportunidad de contar con una instancia legal que vigile que televisoras y radiodifusoras cumplan a cabalidad su responsabilidad de dar un servicio de interés público, acorde con los principios que su función social exige. Justamente, en la creación de un órgano independiente de los intereses de empresas de medios reside la posibilidad de vigilancia ciudadana de los medios (Lee, 1995).
4. En el ámbito de la publicidad política, se puede incidir en una profunda reforma electoral que establezca límites al gasto mediático de campaña que por concepto de publicidad política erogan los partidos políticos, y en particular, fijando criterios que permitan tener en esa publicidad vías efectivas de difusión de actividades, posicionamientos y programas, reconociendo la influencia que los medios de comunicación tienen en la formación de la cultura política de los ciudadanos.

¿Por qué nuestra necesidad en los contenidos y formatos?

Nuestra insistencia en la necesidad de colocar la regulación sobre los contenidos, formatos y el acceso de las audiencias a la comunicación como ejes de una legislación integral, encuentra su principal argumento en la forma de operar de los propios sistemas comunicativos, que resulta insatisfactoria y hasta perversa por cuanto el criterio mercantil priva sobre cualquier otro criterio social, cultural, estético y aun político en las decisiones sobre las ofertas programáticas.

Por eso nuestra necesidad. Porque sabemos que los contenidos y formatos audiovisuales transforman el espectro de lo social, pues tienen un efecto en las esferas política, ideológica y cultural. Porque los contenidos y formatos audiovisuales, y de una manera muy importante los televisivos, median las subjetividades de los ciudadanos; y las representaciones del mundo que construyen, inciden en los anhelos, conocimientos, creencias y saberes de las personas (Martín-Barbero, 2002). Porque los contenidos y formatos audiovisuales constituyen una vía fundamental para la construcción de una conciencia ciudadana y democrática e inciden en la conformación de las culturas políticas. Porque los contenidos y formatos audiovisuales tienen un poder alfabetizador por cuanto crean nuevos lenguajes y representaciones de la sociedad.

En consecuencia, no podemos negar que el ámbito de mayor manipulación de los medios para atraer audiencias, se halla en este rubro, el de los contenidos y sus formatos (Orozco, 2006). En este sentido, el *rating* constituye un instrumento muy poderoso que las televisoras utilizan para asegurar la inversión de los anunciantes y básicamente, es del *rating* de lo que depende la forma en la cual las empresas organizan su barra de programación, sus contenidos y formatos particulares. La consecuencia que hemos observado del uso indiscriminado de este recurso, por una parte es la homogeneización de la oferta programática, ya que la competencia no ha generado una diversificación de los contenidos y formatos que tienda a la pluralidad, por el contrario, tiende a su unificación, ofreciendo más de lo mismo, ya que eso “mismo” va probando ser lo que más vende o mayor *rating* tiene. Y por otra parte, un abaratamiento de la programación, en tanto que se invierte menos en cuidar su calidad, su creatividad, su producción incluso, dejando a la mercadotecnia llenar esos huecos para hacer vendible la abaratada mercancía.

El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión (2002) establece en materia de concesiones, permisos y contenidos de las transmisiones de radio y televisión, que con el propósito de “orientar a la radio y la televisión en sus actividades de fortalecer la solidaridad, la equidad de género y el respeto a los derechos de los grupos vulnerables; que promoverán el derecho de réplica, mejorarán la calidad en los contenidos de las transmisiones [...] en beneficio de la transparencia de la acción pública”. Una rápida lectura pone en evidencia la continua violación de estas industrias a lo señalado en el Reglamento: en el renglón de la programación se detectan constantes omisiones a la legislación por parte de las televisoras y también de las autoridades. Por ejemplo, sobre los programas de concursos y sorteos se establece su autorización “siempre y cuando se destinen a premiar la habilidad, el talento o los conocimientos de los participantes, no sean lesivos para su dignidad personal ni su integridad física y procuren la elevación de sus niveles culturales”. Si es la Secretaría de Gobernación la responsable de autorizar la transmisión de estos programas, significa entonces que empresarios y funcionarios no están cumpliendo con el mandato que la ley ordena, pues tan sólo en el contenido de los *reality show*: –*El Bar* y *Big Brother*, como dos ejemplos inmediatos– registran constantes violaciones al Reglamento.

Siguiendo en el eje de la programación, otra omisión permanente de las televisoras tiene que ver con el lenguaje, cuando la ley prohíbe “realizar transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante las palabras, actitudes o imágenes obscenas, frases o escenas de doble sentido, sonidos ofensivos, gestos y actitudes insultantes, así como recursos de baja comicidad”.

En el rubro de publicidad comercial, las televisoras no están acatando el porcentaje permitido por programación total, que es de 18%. Por si no fueran suficientes los jugosos dividendos que por este concepto ingresan ahora, además de los segmentos de publicidad en donde los anunciantes contratan espacios, también se venden espacios en los programas de televisión.

En el rubro de los horarios de programación, que también se ha violado, el criterio de las televisoras para sacar al aire los programas depende de los datos que reportan permanentemente los monitoreos de *rating*, a partir de los cuales los emisores generan estrategias para mantener cautivas a las audiencias. Un ejemplo lo constituye la estrategia que las empresas han creado de realizar enlaces

directos entre la última telenovela del día y la entrada del noticiario nocturno, con la finalidad de asegurarle a éste la audiencia de la comedia estelar.³

Todo ello suma una permanente violación a los derechos humanos de las audiencias: su derecho a estar bien informados, su derecho de réplica, su derecho a ser interpelados con respeto y su derecho a la libertad de expresión, pues su voz no tiene cabida en el universo de la programación televisiva ni en la radiofónica.

Debemos añadir que las demandas sociales de diversidad y pluralismo en los contenidos de la oferta programática, no son nuevas. Como tampoco lo son las violaciones a las audiencias, desde la pantallas (Orozco, 1993). Una larga historia las narra, desde la exigencia de diversos actores sociales, tales como organismos regionales y globales, hasta investigadores y académicos en los diferentes países y contextos geopolíticos y editoriales. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000) ha hecho llamados a los Estados señalando que “las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

Sin embargo, las precisiones formuladas tanto por el sistema interamericano como por otras entidades democráticas, son letra muerta en la realidad mexicana. En este caso, el que sólo valga el criterio mercantil como decisorio de los contenidos mediáticos, es incompatible con la democracia, pues si bien las industrias audiovisuales constituyen un poder que tiene su origen en el ámbito económico, es un poder que se extiende y afecta otras esferas: la política, la ideológica, la cultural y la social.

³ Ejemplo de ello lo constituye la estrategia que Televisa se vio obligada a realizar en marzo de 2006, cuando TV Azteca inició el enlace de la telenovela *Amor en custodia*, que registraba gran aceptación por parte del público, con el noticiario *Hechos* de Javier Alatorre. El 17 de marzo, esta acción le reportó a la empresa de Salinas Pliego un *rating* de 25.3 puntos frente al 15.8 del noticiario de López Dóriga. Para revertir dicha tendencia, Televisa realizó un movimiento similar: movió la barra cómica que precedía al noticiero al fin de semana y en su lugar puso la telenovela *La verdad oculta*. Con ello, IBOPE reportó 16.9 puntos a *Noticiero* y 14.9 a *Hechos*, véase *Día Siete*, suplemento de *El Universal*, 23 de abril de 2006.

Trazando una utopía posible: lo que una legislación integral debería contener para el acceso pleno y plural de las audiencias

Con este telón de fondo, nos parece fundamental rescatar el concepto de utopía (Fuentes, 2001), como la clave para establecer directrices que promuevan la incorporación de los medios a una didáctica social, cultural y política responsable.

Como base en estas propuestas, queremos aclarar que no hablamos de medios que promuevan una cultura y una educación ya hechas (Martín-Barbero, 2000), sino de medios que trabajen en la creación cultural y educativa y en el entretenimiento de calidad a partir de los propios modos de ver la sociedad, de los recursos, lenguajes y potencialidades expresivas de los ciudadanos. No intentamos proponer medios educativos y culturalistas que encasillen su programación en programas informativos, instructivos y de “alta cultura”. En este sentido precisamos entender que, en la actualidad, comunicar constituye una creación que se realiza en el contexto de un nuevo ecosistema comunicativo, que articula las dinámicas de la cultura, es decir, de la vida cotidiana, y de la educación, pero no sólo la institucional, esa que pasa por la escuela y el libro, sino por canales más difusos, aquellos que median la convivencia en la vida cotidiana (Martín-Barbero, 2000).

Creemos y trabajamos por la creación de medios alfabetizadores por cuanto sean vías para crear nuevos lenguajes y saberes –audiovisuales– que representen la complejidad cultural, procurando no sólo información, sino como afirma Martín-Barbero (2001), experiencias comunicativas, significativas en la vida cotidiana. Por ello, enumeramos aquí algunas propuestas que debe contener una legislación integral y democrática de los medios en materia de contenido y formatos.

En lo general, proponemos:

1. El desarrollo pleno del sistema público que garantice y promueva la participación de todos los grupos sociales en la propiedad y la producción de contenidos.
2. Marcos regulatorios que procuren y garanticen la existencia y el desarrollo de sistemas de comunicación equitativos e integrales, en los que participen sistemas públicos y privados.

3. Organismos reguladores democráticos.
4. Órganos sociales de usuarios de medios.
5. La participación del Estado estableciendo reglas mínimas que exijan la transparencia, la pluralidad, la equidad y la justicia.
6. La participación de la sociedad civil organizada a partir de Observatorios e instancias y estrategias de monitoreo y vigilancia de los medios.

En lo particular, consideramos urgente:

1. Exigir propuestas con contenidos de calidad. Con ello nos referimos a establecer como principal criterio para el otorgamiento de concesiones, la exigencia de ofertas originales de programación, que combinen de manera creativa discursos visuales y sonoros, que articulen géneros, formatos y tratamientos no sólo por criterios de edad, sino por criterios temáticos y discursivos (Martín-Barbero, 2000).
2. Promover la representación de la diversidad social y la visibilización de las llamadas “minorías” —es decir, las mujeres, los jóvenes, los ecologistas y grupos que promuevan el respeto a los derechos de las identidades sexuales diversas—, tanto en la propiedad de los medios como en los contenidos y formatos.
3. Promover la creación de redes de productores audiovisuales públicos e independientes, que garanticen la incorporación de producciones locales, regionales y comunitarias en el espectro de la programación y sean los sujetos de la experimentación estética, técnica y de producción de las nuevas ofertas programáticas (Martín-Barbero, 2000).
4. Promover una oferta programática plural. Los contenidos deben visibilizar la diversidad de estilos y estéticas, culturas, lenguajes y saberes que hay en la vida social, por géneros, generaciones, etnias y clases.
5. Garantizar la amplitud de la agenda de discusión pública en los medios, en la que se vean representadas las distintas voces, temas, problemáticas y perspectivas de análisis. En este sentido, consideramos urgente exigir a las televisoras y radios comerciales la producción de programas que sean realmente informativos, que analicen y que contextualicen los procesos de los que dan noticia, para que contribuyan a una efectiva didáctica ciudadana.

6. Educación para los medios: el nuevo ecosistema comunicativo y las transformaciones en el entorno educativo, exigen promover una educación para los medios que, acorde con la perspectiva de Martín-Barbero (2002b), ya no tenga como única finalidad el aprendizaje para leer los medios, sino como intencionalidad, la formación de una cultura mediático-tecnológica ciudadana.
7. Integrar lo educativo y lo cultural con lo lúdico, como perspectiva de la programación. Siguiendo a Martín-Barbero (2002b), consideramos que la integración de lo cultural y lo educativo en los contenidos mediáticos, debe hacerse no como una temática, sino como una perspectiva ética y política que debería atravesar toda la programación. En este sentido, la promoción de la salud, el medio ambiente, los valores, y por supuesto, lo educativo y lo cultural, deben integrarse en el flujo de toda la programación para contribuir a la construcción armónica del entramado social.
8. Garantizar el acceso de los ciudadanos a bienes y servicios culturales, con miras a que utilicen las tecnologías de la comunicación y la información como herramientas para potenciar sus identidades.
9. La alfabetización múltiple para leer, escuchar, visionar, navegar con los nuevos lenguajes. Consideramos central el cumplimiento con una función alfabetizadora en los nuevos lenguajes audiovisuales y tecnológicos, pero con una condición: no asumiendo a la técnica sólo en su parte instrumental, de tomas, pantallas, teclas y ratones, sino en su parte sustantiva de epistemología y metáfora de conocimiento.
10. Promover que los ciudadanos desarrollen habilidades para una lectura, televidencia, escucha, navegación, críticas, no sólo del contenido literal –lo que se dice– sino del cómo se dice a partir de los soportes visuales y sonoros.
11. Evaluación de la calidad televisiva. Es imperativo promover el desarrollo de observatorios mediáticos que evalúen, con base en metodologías sólidas y criterios de calidad y pertinencia, la relevancia, la ética y la oportunidad de los contenidos y formatos.
12. Garantizar la circulación de producciones internacionales, latinoamericanas y nacionales en el espectro de la programación, que en la actualidad no tienen cabida en los medios comerciales mexicanos.

Apuntes finales

Lo que se busca con este ensayo no es proponer estrategias para culturizar ni educar –instruir– a los ciudadanos, sino contribuir a que recreen su identidad y obtengan un entretenimiento e información de calidad; que tomen conciencia y asuman su responsabilidad mediática como ciudadanos-audiencia en la democratización del sistema societal en su conjunto.

En este tenor, consideramos que los medios no están respondiendo a la realidad que priva en la actualidad, pues al tiempo que los grupos sociales se diversifican –lo cual hace visibles demandas de mayor acceso y responsabilidad, y de una participación plural y efectiva de todos los sectores sociales–, las empresas de lo audiovisual se entrelazan y producen contenidos uniformes y cada vez más baratos.

Estamos convencidos de que es preciso que pensemos la legislación de la radio y la televisión que este país necesita, no sólo en términos de la “tecnicidad” (Martín-Barbero, 2001), que es el punto en el que se han centrado los esfuerzos, sino también en su “mediacidad” –organización programática y transmisión–, en su “institucionalidad”, en su “lenguaje” y en su “estética”, como vías para tejer un ecosistema comunicativo-tecnológico más justo, equitativo y pacífico; un ecosistema más autosustentable en términos comunicativos. En este sentido, el espectro de responsabilidades y acciones que abre la reforma democrática de los medios, urge transformaciones en lo económico y en lo tecnológico, en lo político y en lo social.

Definitivamente, creemos que en los medios comerciales tenemos espacios que no debemos desaprovechar. No podemos negar que gozan de legitimidad social, por tanto, al tiempo que creemos en la necesidad de impulsar medios alternativos, consideramos que debemos hacer de los que ya tenemos vías para la democracia.

Para cerrar nuestra reflexión, traemos aquí una pregunta de Jesús Martín-Barbero, que nos parece recrea sintéticamente el centro de nuestras preocupaciones y al mismo tiempo de nuestra acción:

¿Pueden llamarse entonces políticas de comunicación aquellas limitadas a reglamentar los medios y controlar sus efectos sin que nada de ellas apunte

a enfrentar la atomización ciudadana, a contrarrestar la desagregación y el empobrecimiento del tejido social, a estimular las experiencias colectivas? (Martín-Barbero, 2001:76).

Pensamos que la respuesta no debemos buscarla, sino realizarla. La tenemos nosotros y observamos que la consecuencia inmediata de la decisión de la SCJN sobre la “Ley Televisa”, es la que abre a la sociedad toda el camino para hacer posible la utopía.

Bibliografía

- Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) (2006), “Declaratoria: las claves necesarias para una reforma integral del sistema comunicativo en México”, *El Universal*, febrero.
- Calleja, Aleida (2007), “El Estado perdió” [www.fesmex.org], consultado en febrero de 2007.
- Fuentes, Raúl (2001), *Comunicación, utopía y aprendizaje*, ITESO, México.
- Lee, Philip (ed.) (1995), *The democratization of communication*, University of Wales Press.
- Loreti, Damián (2007), “¿Qué principios debe acatar una ley pluralista de la radio y la televisión?” [www.fesmex.org], consultado en febrero de 2007.
- Martín-Barbero, Jesús (2001), “De las políticas de comunicación a la reimaginación de la política”, revista *Nueva Sociedad*, núm. 175, septiembre/octubre, Caracas.
- (2000), “Lo que no puede faltar en la legislación de la televisión. Marco conceptual para el debate”, revista *Gaceta*, núm. 47, diciembre, Ministerio de Cultura, Bogotá.
- (2002), *La educación desde la comunicación*, Norma, Buenos Aires.
- (2002b), *Oficio de cartógrafo*, Fondo de Cultura Económica, Chile.
- , Germán Rey y Omar Rincón (2000), “Televisión pública, cultural, de calidad”, revista *Gaceta*, núm. 47, diciembre, Ministerio de Cultura, Bogotá.
- Orozco Gómez, Guillermo (1993), “Violaciones desde la pantalla”, *Umbral XXI*, UIA, México.
- (2001), *Televisión, audiencias y educación*, Norma, Buenos Aires.
- (2006), “La telenovela en México: ¿de una expresión cultural a un simple producto para la mercadotecnia?”, revista *Comunicación y Sociedad*, núm. 6, nueva época, Universidad de Guadalajara.

- Pasquali, Antonio (2005), “Reinventando las políticas de comunicación para el siglo XXI”, *18 ensayos sobre comunicación*, Debate, Caracas.
- Solís, Beatriz (2005), “Condenados a escuchar una sola canción. Las reformas a las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión”, revista *Versión. Estudios de Comunicación y Política*, núm. 16, “Música, cultura y política”, UAM Xochimilco, México.
- Trejo, Raúl (2007), “Una ley para Televisa. Crónica de una regresión política” [www.fesmex.org], consultado en febrero de 2007.
- Vega Montiel, Aimée (2006), “¿Y ahora qué?: el futuro del sistema comunicativo mexicano ante el desdén de una oportunidad histórica”, *El Norte*, 2 de abril, Monterrey.
- (2006), “Claves para el mapa de una comunicación plural y democrática. Las políticas públicas de comunicación”, ponencia presentada en el XXIX Congreso Brasileiro da Ciencias da Comunicacao, Brasilia.

Leyes, reglamentos y declaraciones

- “Ley Federal de Radio y Televisión”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero de 1960.
- “Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de octubre de 2002.
- “Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2006.
- “Reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2006.
- “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, octubre de 2000.

CAPÍTULO VI
Las respuestas sociales

Estar en la historia

María Guadalupe Cortés Hernández

Introducción

Cuando Vicente Fox usó su investidura presidencial para negociar¹ con el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) la desaparición del 12.5% del tiempo fiscal en radiodifusoras y televisoras del país, el grupo² de ciudadanos que hasta ese día había trabajado en la Mesa de Diálogo para lograr una reforma integral de los medios no aceptó que con esa decisión vertical se diera por concluido el proceso de elaboración de una nueva ley en materia de radiodifusión.

Estos hombres y mujeres decidieron entonces ejercitar sus derechos políticos con un objetivo común: actuar como ciudadanos que asumen la responsabilidad que tienen con el destino de México. Su determinación fue apoyada por un puñado de diputados y por pocos pero notables miembros del Senado de la

¹ 10 de octubre de 2002.

² En la Mesa de Diálogo a la que convocó el presidente Fox en marzo de 2001 participaron investigadores de la comunicación, representantes de grupos de académicos, trabajadores de medios culturales e integrantes de diversos grupos de participación ciudadana cuyas agendas son de muy diversa índole. También asistieron representantes de las secretarías de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública y de Salud; representantes de la CIRT, de los partidos políticos, de la Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales, de las Universitarias, Indigenistas y Comunitarias.

República que, con respecto a esta ley, se esforzaron por cumplir con la tarea de legislar en beneficio de la nación y no de un pequeño grupo de empresarios. Sin embargo, en cuestión de números, fueron derrotados en dos momentos distintos en ambas cámaras: el 1 de diciembre de 2005 la recién presentada “Ley Televisa” fue aprobada por diputados de todas las fracciones parlamentarias con 327 votos a favor y 0 en contra. En un tiempo récord, tres meses después, ocurrió algo similar en la Cámara Alta: entre las 13 horas del 30 de marzo de 2006 y las 3 de la mañana del día siguiente, 80 senadores se impusieron a los 40 que votaron en contra, dos se abstuvieron y solamente fueron mudos testigos de esa vergonzosa sesión de la que también fueron parte.

Dos votaciones de “mayoriteo” a favor de la “Ley Televisa” y cero democracia. El 4 de mayo de 2006 los ciudadanos que habían esperado por más de tres años para que su iniciativa fuera presentada y debatida en el Senado se sumaron a los representantes de diferentes partidos políticos, 47 legisladores en total, que presentaron el recurso de inconstitucionalidad contra esa ley en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); caminaron con ellos del recinto de Xicoténcatl rumbo al Zócalo, atravesaron la Plaza de la Constitución y en Pino Suárez cruzaron la puerta de la sede del Alto Tribunal de la Nación, con esta acción de responsabilidad compartida de ciudadanos y legisladores, ese puñado de hombres y mujeres abrieron otras puertas al proceso democrático de nuestro país.

Muchos otros miembros de Poder Legislativo y los impulsores de esa ley intentaron descalificar a estos grupos civiles argumentando que ellos no podían erigirse como representantes de la ciudadanía en general; no entendían, y no entienden aún, que nadie puede representar los intereses de todos los habitantes del país, ni siquiera ellos, sobre todo a esta ciudadanía que se encuentra en proceso de evolución.

“Resulta sumamente útil considerar que la democratización comprende ciertas transformaciones históricas bien definidas”, afirma Robert A. Dahl,³ y para los fines de este trabajo en México podríamos destacar dos: ganar razones y perder el miedo. El objetivo de estas líneas es seguir la huella que ha dejado ese ciudadano que además de cumplir con obligaciones laborales y familiares, reconoce que su libertad solamente podrá ser conquistada si la defiende desde el espacio público.

³ Robert A. Dahl, *La poliarquía*, Tecnos, Colección de ciencias sociales, Madrid, 2002, p. 20.

La sociedad no puede hacer felices a sus individuos, todos los intentos –o promesas– históricos de hacerlo han generado más desdicha que felicidad. Pero una buena sociedad puede –y debe– hacer libres a sus miembros, no sólo libres *negativamente* en el sentido de no obligarlos a hacer lo que preferirían no hacer, sino en el sentido positivo, el de poder hacer algo con su libertad, el de poder hacer cosas [...] Y eso implica primordialmente la capacidad de influir sobre las circunstancias de su propia vida, formular el significado del “bien común” y hacer que las instituciones sociales cumplan con ese significado.⁴

Ese individuo sí existe en México y se integró a grupos civiles cuya participación en el debate de las reformas a las leyes de Radiodifusión y Telecomunicaciones ya es considerada por varios analistas como un buen ejemplo de perseverancia de la sociedad organizada y participativa que, también hay que decirlo, aún es muy reducida en el número de sus integrantes pero, a fin de cuentas aquí está, ya mostró el potencial de su fuerza justo antes de concluir el siglo XX, cuando los votantes no sintieron miedo frente a las amenazas de que se derrumbaría el país e impulsaron el desarrollo de otros partidos políticos para generar la alternancia en el gobierno; tampoco han tenido miedo los que exigieron al Instituto Federal Electoral (IFE) claridad en los procesos electorales de 2006 que generaron una contienda política competitiva y confrontaron a amplios sectores de la población; es evidente que no tienen miedo de ir al infierno los que han sido amenazados con ser excomulgados por impulsar y apoyar la ley del aborto. Por supuesto también están los que no tienen miedo de que la televisión y la radio de México “desaparezcan” –como han propagado los dueños de las televisoras y los grandes grupos radiofónicos– por impulsar una ley justa y equitativa, acorde con las necesidades del país donde hay pobladores, habitantes y ciudadanos que aspiran a tener mejores condiciones de vida entre las que destaca poseer buena información.

Tener acceso a una amplia gama de oferta informativa permite a todos los ciudadanos ejercer uno⁵ de sus derechos humanos esenciales: la libertad de opinión y de expresión.

⁴ Zygmunt Barman, *En busca de la política*, FCE, Argentina, 2006, p. 116.

⁵ Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Malas cuentas para la democracia

Tenemos malos gobernantes, sí, pero también una participación social muy reducida y poco cohesionada, incluso, es preciso decir que aun esta ciudadanía que se organiza suele enfrentar situaciones de crisis que la llevan a la dispersión, a veces a la confrontación y finalmente a un enorme desgaste. Este comportamiento inconsistente de la participación ciudadana en México merece un estudio amplio y no es posible abordarlo en un trabajo tan breve como éste, pero sí llama la atención un fenómeno que seguramente muchos habitantes del país han podido observar en los primeros años del siglo XXI: en más de una ocasión apareció en la primera plana de diversos diarios la fotografía de miles y miles de personas que inundaron el Zócalo por una causa que primero defendieron con pasión y al cabo de muy poco tiempo, cuando vieron su causa “perdida” se sumieron nuevamente en el silencio y la apatía, se dieron por vencidos y regresaron a su rutina cotidiana frustrados y murmurando “nos ganaron”, como si defender una convicción pudiera equipararse a defender una portería: ganó el otro y se acabó el partido. No, así no se avanza en la democracia.⁶

Durante todo el proceso de la ley de medios hubo marchas y plantones con escasa concurrencia, frente a esta situación los activistas solían hacerse preguntas vagas: “¿por qué no se involucran más personas?”, otras eran más concretas ¿de plano les fastidia la política? La cantidad de respuestas que se pueden obtener con una pregunta de esta naturaleza es muy grande, sobre todo si se aborda a personas en situaciones y lugares que poco o nada tienen en común. Por ejemplo, el 24 de junio de 2005, en la marcha del silencio un joven que caminaba por Paseo de la Reforma rumbo al Zócalo dijo “sí, pero hay que entrarle”; en cambio, una sexagenaria que salió de la fila del expendio de Liconsa porque no pudo comprar su litro de leche acostumbrado debido al aumento⁷ de un peso en el

⁶ Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción 1, inciso a: “[...] considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” [www.constitucion.gob.mx].

⁷ El 16 de noviembre de 2006 los 5.7 millones de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche se encontraron con la noticia de que el lácteo distribuido por Liconsa, aumentaría su precio 28.57%, su costo no sería ya de 3.50 sino de 4.50 pesos.

precio, afirmó con cierto desdén: “sí, eso es nada más para políticos”. Finalmente una respuesta más breve pero contundente: “sí”, dijo el cobrador de un centro de lavado de automóviles y se volvió a mirar la pantalla de televisión donde transmitían el final de *La fea más bella* que, en opinión de los que tienen en alta consideración al *rating*,⁸ alcanzó una cifra récord la noche de ese domingo 25 de marzo de 2007, cuando siete de cada diez televisores prendidos sintonizaron Canal 2. Ese final de la telenovela alcanzó “hasta 48 puntos de *rating*”,⁹ asunto que a muchos mexicanos les causa vergüenza pero que a Televisa lo ha llenado de orgullo porque este poder de penetración en los hogares mexicanos es lo que tiene deslumbrados a los políticos sedientos de poder.

Bernardo Gómez,¹⁰ el operador de Emilio Azcárraga Jean, conoce muy bien estas debilidades, es la adrenalina que produce en cualquier jugador de fútbol americano la anotación de un *touch down* y así se muestra él mismo en la portada de la revista *Proceso*. En una entrevista¹¹ concedida a Mariana Escobedo afirma que el acuerdo logrado a escondidas el 10 de octubre de 2002, mejor conocido como el *Decretazo*, no era ningún albazo, que si se empeñó en lograr el acuerdo con Fox esa madrugada fue “porque lo bonito para la industria era que se anunciara –la desaparición del impuesto del 12.5% del tiempo fiscal en las estaciones de radio y televisión– en la semana de la radio y la televisión. Eso era porque nos reunimos una vez al año y el mejor momento era ése. No fue otra cosa”.¹² Vicente Fox, que estuvo callado mientras Bernardo Gómez desataba la euforia de los miembros del gremio en el postre de su comida anual,¹³ aparece en

⁸ Véase [www.canal100.com.mx/telemundo/canales/?id_notas=6680].

⁹ Dato obtenido en la página electrónica de la revista *Etcétera* [www.etcetera.com.mx/pag58ne8.asp]. “Un punto *rating* representa 1% del universo de la variable a analizar –hogares, ciudad, región, sexo, edad, nivel socioeconómico, etcétera. Para obtener el valor de un punto de *rating* se puede dividir dicho universo entre 100 o multiplicarlo por (.01). Por ejemplo, en la ciudad de Guadalajara la población asciende a tres millones 297 mil 861 individuos, aplicando la regla mencionada un punto de *rating* equivale a 32 970 personas, es decir 1%”.

¹⁰ Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión y vicepresidente de Televisa en octubre de 2002.

¹¹ Álvaro Delgado, “Rendición a escondidas”, *Proceso*, núm. 1354, octubre de 2002, México.

¹² *Ibid.*, p. 15.

¹³ 10 de octubre de 2002 en el hotel Maria Isabel Sheraton, Ciudad de México.

la primera plana del periódico *Reforma* ese domingo 13 de octubre y defiende su decisión vertical argumentando que “contra lo que dijeron legisladores, incluidos algunos de su partido”,¹⁴ sí tomó en cuenta “las opiniones” de la Mesa de diálogo, nunca las reconoció como acuerdos aunque muchos fueron firmados como tales por sus propios representantes. Para rematar, el “apantallado” presidente de la República utilizó los mismos argumentos que los adoradores del *rating* televisivo: “antes el Estado tenía más tiempo de transmisión, pero mucho menor impacto en la audiencia. El Estado –omite decir que con su decreto en realidad reduce este término al Ejecutivo Federal– contará ahora, por ley, con mejores tiempos, mejores horarios, y sus mensajes llegarán así a audiencias de más del doble de lo que se lograba en la situación anterior”.¹⁵

Seguramente pecaría de ingenuo quien atinara a pensar si a este presidente no se le ocurrió hacer una pregunta elemental: ¿cuántas radios hay en los hogares mexicanos a lo largo y a ancho del país y cuántas televisiones? Y es que Fox no velaba por los intereses de la nación, sino por los de los empresarios, que son los que le proporcionaron datos que no estaban dados en números de habitantes sino en puntos *rating*, es decir, la masa adormilada, los consumidores que no están frente a la pantalla para pensar, sino para comprar.

El triunfalismo con el que celebraron este hecho las dos televisoras parecía indicar que ahí terminaba el debate; Fox abrogó el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión vigente desde 1973 y a través del decreto¹⁶ aprobó uno nuevo ufánándose de varios logros que supuestamente obtenía con él, entre éstos estaban el derecho de réplica –que no es tal– y la participación directa de la ciudadanía –con voz pero sin voto– en la clasificación de los contenidos de los programas vía el Consejo Nacional de Radio y Televisión; por supuesto el platillo principal era la eliminación de 12.5% que en los procesos electorales de 2003 y 2006 se tradujo en fuertes ganancias para los concesionarios que, frotándose las manos, “abrieron su changarro” al mejor postor. Con el *decretazo* –que el representante del Poder Ejecutivo celebró como triunfo personal– Fox dispuso de un bien de la nación como si fuera propiedad privada y pasó por alto la propuesta

¹⁴ Ernesto Núñez, en *Reforma*, primera plana, 13 de octubre de 2002.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Con lo que evitó la participación del Congreso.

que ya habían redactado los integrantes de la Mesa de Diálogo para que el tiempo del Estado en las estaciones de radio y televisión redituara un beneficio social. Por eso la ciudadanía llevó su Mesa de Diálogo de manera simbólica a la Cámara de Diputados y dos meses después le entregó una iniciativa de Ley a la Cámara de Senadores, con estas acciones demandó al Poder Legislativo en su conjunto que cumpliera con la más importante de sus funciones: legislar.

La historia que corre de marzo de 2001 a mayo de 2007, y que va de la instalación de la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos en México, a juicio de la “Ley Televisa”, es un indicador del pésimo trabajo que realizaron los legisladores en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores porque ellos fueron incapaces de dar a la ciudadanía mexicana la ley que demandaba.

Seis contra tres en la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Durante un diálogo que sostuvieron en la radio¹⁷ Carmen Aristegui y el ministro de la Suprema Corte de Justicia, José Ramón Cossío Díaz, él argumentaba:

— Ayer dijiste que me salí de la historia.

— Lo que yo dije fue esto: el ministro Cossío bajó del estrado, salió de la sala y así salió de un pedazo de la historia.

— Y la historia es todo aquello en lo que uno tiene que ver. Igual, yo estuve en la historia antes.

Aquí es preciso decir que la voz del ministro sonaba un poco afectada por la emoción, sus palabras no mostraban indiferencia y este fragmento de diálogo podría convertirse en el inicio de un reportaje de gran aliento, pero ese no es el tema de esta colaboración. En otros trabajos de este mismo libro el lector encontrará perspectivas muy diversas desde las cuales se podrán mirar, desde diferentes ángulos, los acontecimientos que rodearon el origen, la aprobación y el juicio de la “Ley Televisa”. En el caso de estas líneas se puede decir que es

¹⁷ Carmen Aristegui, en “Hoy mismo”, noticiario matutino en W radio, miércoles 23 de mayo de 2007.

una invitación a pararse del otro lado del cristal, como se dice en radio, a bajarse del estrado y mirar como lo hace un ciudadano desde la banqueta. Por eso ha sido elegido este trozo de historia que protagonizó el ministro Cossío, porque se bajó del estrado y no alimentó el debate constitucional, se automarginó y se vio obligado a mirar, solamente a mirar pasar la historia.

Dos días antes, en una votación de seis a favor y tres en contra, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el ministro José Ramón Cossío Díaz estaba impedido legalmente para participar en la discusión¹⁸ y resolución de la acción de inconstitucionalidad sobre la llamada “Ley Televisa” porque en 2004, cuando aún no era ministro, el catedrático del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), José Ramón Cossío había participado como asesor en la Cámara de Senadores con la Subcomisión¹⁹ senatorial que se encargó de elaborar el anteproyecto de dictamen que diversos analistas y especialistas habían trabajado con base en la iniciativa ciudadana que les había sido entregada el 4 de diciembre de 2002.

Ciudadanos atentos al destino del recurso de inconstitucionalidad vieron como negro presagio esa votación de seis contra tres porque el asunto numérico volvía a convertirse en factor determinante ya que uno de los magistrados, de los 11²⁰ que integraron la Corte, estaba fuera de las votaciones por enfermedad

¹⁸ El 4 de mayo de 2007, justo a un año de distancia de que un grupo de senadores presentara la acción de inconstitucionalidad contra las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a conocer el proyecto de sentencia que presentó el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano como documento de trabajo. Por ser considerado tema de interés público el proyecto de resolución sobre la llamada “Ley de medios” fue dado a conocer en la página electrónica del alto tribunal el 10 de mayo de 2007. El documento, que contiene la opinión del ministro ponente, fue la base para realizar la discusión en sesiones públicas, véase [www.scjn.gob.mx].

¹⁹ El 11 de febrero de 2003 las comisiones de Estudios Legislativos, de Gobernación y de Comunicaciones y Transportes, acordaron instalar la Subcomisión para el estudio, análisis y elaboración del anteproyecto de dictamen de la Iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión; presentada el 12 de diciembre de 2002 ante el Pleno de la Cámara de Senadores.

²⁰ Ministro presidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; ministros Mariano Azuela Güitrón, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Armando Valls Hernández, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Fernando Franco González Salas.

y el otro había salido a causa de la votación de los otros miembros de la Corte. Quedaban solamente nueve ministros en el debate y para poder declarar la inconstitucionalidad de la “ley Televisa” se requerían mínimo ocho votos, con dos ministros que no votaran a favor la ley quedaría tal y como había sido publicada en abril de 2006.

El tema despertó suspicacias en la opinión pública que entiende muy poco de técnica jurídica y menos aún de constitucionalismo. Lo que sí fue notorio es que el ministro Cossío era el que más sabía del tema en cuestión por la asesoría que había brindado al Senado tres años antes y por eso consideró un deber moral —dijo— plantear el impedimento de participar en el debate y la necesaria votación del recurso de inconstitucionalidad; estaba convencido de que si él mismo no lo hacía, todos aquellos que estaban a favor de la ley impugnarían la decisión final de la Suprema Corte, lo cual provocaría pérdida de confianza de la ciudadanía y, en su opinión, esto no podía ocurrir ya que en la agenda de la Corte había, en el primer semestre de 2007, una línea de asuntos grande y muy grave porque en torno a ellos “el ruido de la sociedad, la presión de la sociedad es muy fuerte: Puebla, Oaxaca, Acteal, IFE, Atenco, el aborto. Además está el agravante mediático, las televisoras presionan hacia la toma de decisiones”.²¹

Carmen Aristegui le dijo al ministro Cossío antes de concluir la entrevista:

— Elige una palabra de éstas para definir lo que sientes hoy: tristeza, frustración, alivio.

— La primera —contestó, y su voz daba la impresión de que lamentaba verse impedido para discutir, debatir y votar.

Aquella entrevista fue breve pero el diálogo permitió entender a los escuchas que el ministro Cossío hubiera preferido que los otros miembros de la Corte no votaran por su salida del caso “Ley Televisa”, pero también creyó que si el mismo planteaba el impedimento a participar evitaría impugnaciones de los poderosos empresarios de la radio y la televisión en caso de que el fallo resultara adverso para ellos.

²¹ José R. Cossío, en “Hoy mismo”, noticiario matutino de W radio, 21 de mayo de 2007.

Así, un ejemplo más de una decisión personal, que afecta a la sociedad entera, ha quedado inscrito en esta historia de la “Ley Televisa”, en este caso en la Suprema Corte de Justicia. Las opiniones de personas que escucharon esta noticia se dividieron rápidamente: estaban los que se solidarizaban con la emotividad que había transmitido la voz del ministro y responsabilizaban a los defensores de la ley de haberlo presionado para tomar esta decisión, a éstos, los *ciudadanos suspicaces* les llamaron *ingenuos*; estaban también los que simplemente opinaron “se rajó”, a éstos *los ingenuos* los llamaron *ignorantes* y en el extremo opuesto se encontraban los que, desde una perspectiva más crítica, afirmaban contundentemente que la decisión había sido equivocada porque en este caso específico se trataba de la responsabilidad de un ministro de la nación y no de un individuo en la resolución de un fallo que es de interés nacional, en el cual, él tenía la oportunidad de desempeñar un importante papel por el conocimiento que había adquirido en esa materia en 2004 como asesor del Senado de la República. Ese conocimiento del tema le permitía ofrecer mejores argumentos, basados en la técnica jurídica, sí, porque es factor determinante en la Corte, pero sobre todo porque en su trabajo de asesoría había logrado vincular todo ese lenguaje incomprensible para el ciudadano común a una realidad social. No cabe la menor duda de que su participación hubiera enriquecido el debate que estaba por iniciar en la Suprema Corte de Justicia frente a las cámaras del Canal del Congreso, dato que no es menor por dos motivos que importa resaltar aquí: porque los argumentos que el ministro Cossío podía ofrecer, sin duda, en más de una ocasión hubieran abierto puertas de discusión más amplias, y porque con la decisión de televisar las sesiones, los propios ministros evidenciaron la importancia que hoy tienen los medios de comunicación electrónicos para difundir información de interés nacional, tarea que las dos grandes empresas televisivas no hacen porque no es su función pero principalmente, porque no les convenía que las razones basadas en la ley y en la Constitución mostraran a los ciudadanos interesados en esta decisión histórica los argumentos esgrimidos por la Corte en audiencias públicas y no en “lo oscuro”.

Si valoramos de esta manera la situación, en el primer caso, ¿qué es lo que hace la diferencia entre las diversas opiniones que se dieron en torno a la autopropuesta de impedimento que presentó el ministro Cossío? Sin duda, la información que posee el ciudadano.

La misión fundamental del Poder Judicial de la Federación es la impartición de justicia; ese es el fin último de todos los órganos que forman parte de nuestro diseño constitucional y legal. El estado de derecho se construye a diario con la congruencia y corresponsabilidad del Estado y la sociedad. En lo que corresponde al Poder Judicial de la Federación, todos los que colaboramos en él debemos mantener y fortalecer nuestras acciones destinadas a la mejoría institucional, al cuidado y racionalización de los recursos públicos, a incrementar la confiabilidad de nuestro trabajo para la ciudadanía, a perfeccionar la carrera judicial, siempre con el fin de cumplir cabalmente con la función que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos encomienda.²²

Si Carmen Aristegui hubiera pedido a muchos ciudadanos que esa mañana escuchaban su espacio radiofónico “elige una palabra de éstas para definir lo que sientes hoy: tristeza, frustración, alivio”, probablemente los que se solidarizaron con el ministro Cossío hubieran escogido también “tristeza”; la de “alivio” sin duda fue elegida por los que impusieron la “Ley Televisa” y también por aquellos personajes que en su desempeño como legisladores han realizado el trabajo de cabilderos para las grandes empresas de la comunicación electrónica en México,²³ sus nombres, por el protagonismo con el que se desempeñaron, ya están inscritos en la historia de la ley de marras. El perfil de esos legisladores deberá ser tema de otro estudio detallado donde se analice la trayectoria que hay detrás de los legisladores, cuya tarea primordial es la de redactar leyes que beneficien a la sociedad en su conjunto y no exclusivamente a los grupos de poder. En este proceso de civilidad que los ciudadanos desean establecer en su relación con los tres poderes de gobierno, deberá contemplarse la existencia

²² Guillermo Ortiz Mayagoitia, “Ministro presidente”, *Compromiso*, núm. 67, órgano informativo del Poder Judicial de la Federación, México, 2007, p. 1.

²³ “Poco más de una semana antes de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida si declara inconstitucional la “Ley Televisa”, los cabildos se han intensificado y uno de los más activos en la defensa de esa legislación es el senador panista Federico Döring Casar. Ayer se le vio en la antesala de la oficina de la ministra Margarita Luna Ramos junto con el senador del Verde Ecologista Javier Orozco y el director jurídico de Televisa, Javier Tejedo Dondé, quien fue el principal operador de la empresa de Emilio Azcárraga para lograr que el Senado aprobara, sin cambios, en marzo de 2006 las controvertidas reformas, y ahora es el cabildero principal ante la Corte”. Véase Andrea Becerril, *La Jornada*, Política, 12 de mayo de 2007.

de observatorios que den cuenta del desempeño que han tenido en su carrera política todos aquellos que desean competir en una contienda electoral, porque la trayectoria de estos hombres y mujeres es un reflejo del uso que hacen del poder en beneficio personal y partidista.

Los otros, los ciudadanos que se manifestaron la mañana del jueves 24 de mayo de 2007 en la banqueta y a las puertas de la Suprema Corte de Justicia mientras se iniciaban los debates; los que ahí, en la Presidencia de la Suprema Corte entregaron cartas para demandar a los ministros cumplir con su misión de impartir justicia, al escuchar el resultado de esa votación de seis a tres escogieron la palabra “frustración” porque entienden que la credibilidad de los ministros recae en su habilidad para argumentar con la ley en la mano y no ocurrió así en el caso Cossío; esto hizo resurgir la desconfianza, sobre todo por la presión que evidentemente ejercían sobre ellos los dueños de las dos televisoras y los radiodifusores que pretenden seguir amedrentando a una sociedad poco informada y organizada con argumentos fatalistas y apocalípticos, con el objetivo común de crear e impulsar leyes que los favorezcan exclusivamente a ellos y así acrecentar su poder económico y fáctico con el que históricamente han manipulado la toma de decisiones del Ejecutivo y el Legislativo.

Los diputados y la mayoría de los senadores no hicieron su trabajo, su ineficacia paralizó el sistema de justicia y la Suprema Corte tuvo que parar al 100% su dinámica de trabajo para hacer lo que el Poder Legislativo tenía como obligación primera: estudiar, analizar y debatir en torno al marco legal de México para abrir opciones al sano desarrollo de los medios electrónicos en nuestro país al iniciar el siglo XXI, cuando la nueva tecnología digital ofrece no sólo una amplia gama de negocios jugosos sino –y esto es lo más importante en el debate– que abre la oportunidad de ocupar el espacio aéreo con una enorme diversidad de canales capaces de satisfacer las diferentes necesidades de información y entretenimiento de las audiencias de radio y televisión en nuestro país.

El proyecto de sentencia del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano tampoco cubrió las expectativas que la ciudadanía había depositado en la resolución que emitiría la SCJN con respecto al recurso de inconstitucionalidad de la “Ley Televisa”, pero es justo mencionar que fue bien recibida la noticia de que la Corte realizaría un debate público a través del Canal del Congreso y de su portal en internet con el propósito fundamental de que todo aquel que estuviera interesado en el tema pudiera informarse directamente y constatar que, como dijo

el ministro ponente, no aceptarían presiones de ningún tipo: “no saben de qué estamos hechos”.²⁴ La amplia difusión del debate fue una acción reconocida como congruente con lo que ya había anunciado en su primer discurso Guillermo Ortiz Mayagoitia como ministro presidente al tomar posesión²⁵ de su encargo. Entre los diez retos más importantes que mencionó estaban la emisión de fallos justos, tutelar los derechos humanos y los fundamentales que establece la Constitución, facilitar el acceso a la información generada en la SCJN y las determinaciones que se emitan para propiciar la transparencia a la que toda población tiene derecho y también aprovechar los avances tecnológicos para acercar a los ciudadanos con los órganos jurisdiccionales. Ese mismo día Ortiz Mayagoitia reconoció que el índice de confianza del Tribunal Constitucional en la opinión pública es muy bajo porque sólo uno de cada tres ciudadanos confía en él:

Hace unos meses vivimos un proceso electoral federal intenso, con muchas aristas políticas y sociales, que hicieron compleja la transición del poder en los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación [...] A nadie escapa que el contexto político, económico y social que actualmente se vive en México, ha provocado que se sometan al conocimiento de este Alto Tribunal, cada vez con mayor frecuencia, asuntos cuya resolución apunta, en gran medida, no sólo al presente sino al rumbo futuro del país. La resolución de controversias constitucionales ha puesto de manifiesto la importante función de Estado que corresponde al Poder Judicial Federal, para ofrecer equilibrio y solución de los conflictos cuando los causes políticos parecen estar agotados.

Tan sólo el año pasado se recibieron 154 controversias constitucionales, que significaron un incremento de 92.5 por ciento respecto a las que fueron tramitadas en el ejercicio anterior.²⁶ Asimismo, se recibieron 56 acciones de inconstitucionalidad, que representaron un incremento de 40 por ciento anual. Estas cifras muestran que hoy más que nunca, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe cumplir con su misión de equilibrio y contrapeso entre los otros dos poderes de la Unión, entre la Federación y las entidades federativas, así como entre los estados y los municipios. Nuestras resoluciones constituyen un factor

²⁴ Juan Arvizu, “Un tribunal de Babel”, *El Universal*, 23 de mayo de 2007.

²⁵ Ocurrido el 2 de enero del 2007 en el auditorio José María Iglesias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁶ Informe anual de labores 2006 del Poder Judicial de la Federación, p. 22.

de cambio en el mundo jurídico que se traduce en importantes transformaciones en otros ámbitos de la vida nacional.²⁷

La transparencia es una obligación para todos los que desempeñan un cargo en el gobierno y es un derecho ganado a pulso por la ciudadanía; ese 92.5% de incremento en las controversias constitucionales es un reflejo de las movilizaciones y demandas que hoy hacen los ciudadanos. Grupos civiles se manifiestan públicamente con marchas y pancartas, pero lo están haciendo en el marco de un proceso de civilidad, defendiendo sus derechos y estudiando las leyes que los rigen para poder exigir al Supremo Tribunal de la Nación “La emisión de fallos justos que le den a cada quien lo suyo, como mandaba la antigua fórmula romana inspiradora de nuestro artículo 17 constitucional”.²⁸

El jueves 31 de mayo de 2007, una semana antes de que la Suprema Corte de Justicia emitiera su sentencia, los ministros sostuvieron un debate en torno al artículo 16 de la “Ley Televisa” que despertó la esperanza de quienes los veían y escuchaban a través del Canal del Congreso, del Canal Judicial, de la página electrónica de la SCJN, y por supuesto desde las butacas donde muchos ciudadanos pudieron presenciar en vivo y en directo las sesiones públicas. Las grandes empresas televisivas de nuestro país no difundieron en sus noticieros los argumentos que esgrimían los guardianes de la Constitución para poner en tela de juicio el que una concesión se otorgara hasta por 20 años, así como el análisis que hicieron con respecto al refrendo y que se tradujeron en importantes lecciones de constitucionalidad que alertaron el ánimo de la ciudadanía demandante de justicia. La historia de estas sesiones públicas del Alto Tribunal es tema de otro trabajo que forma parte de este libro, pero es fundamental señalar aquí que su desempeño inyectó un aliento esperanzador en la ciudadanía que pudo constatar la función que tiene la división de poderes en la importante tarea de construir leyes en beneficio de la nación entera.

La sentencia fue recibida con desdén por los defensores de la “Ley Televisa” quienes consideraron que ésta no sufriría grandes cambios, ya que la SCJN no puede hacer una nueva redacción de aquellos artículos que fueron eliminados

²⁷ Guillermo Ortiz Mayagoitia, “Ministro presidente”, *op. cit.*, p. 8.

²⁸ *Idem.*

porque “los ministros tienen goma, pero no pueden usar la pluma”; ellos deliberan y borran aquellas líneas que contravengan a la Constitución pero no pueden redactar nuevas leyes, esa es competencia del Poder Legislativo.

La ceguera de quienes creen que pueden volver a presionar en las cámaras de diputados y senadores para imponer sus leyes les impide ver que las fuerzas sociales se han convertido en un importante factor de presión en la toma de decisiones. Así como ellos se movilizaron una vez más con los cabilderos que tienen infiltrados en los partidos políticos y en las cámaras alta y baja del Poder Legislativo, también la ciudadanía organizada, con renovadas fuerzas, se prepara una vez más y cuantas veces sea necesario para exigir a todos aquellos que ocupan una curul que no hagan leyes bajo la presión de coyunturas políticas, como ocurrió con la “Ley Televisa” poco antes de los proceso electorales de 2006. Después de ese largo proceso que terminó con una sentencia favorable para los ciudadanos, éstos saben que están en su derecho de exigir una “veda legislativa” cuando diputados y senadores estén por terminar sus funciones en las cámaras para evitar que, con el único objetivo de obtener algún beneficio personal o de partido, aprueben leyes previamente pactadas con grupos de poder.

La falta de compromiso social que mostró mayoritariamente el Poder Legislativo en los primeros 7 años de este siglo XXI, provocó que muchos grupos de participación ciudadana que se incorporaron a las mesas de diálogo en 2001 desertaran al sentirse defraudados, pero las aportaciones que hicieron a la iniciativa ciudadana de ley en materia de radio y televisión tendrán que ser tomadas en cuenta una vez más por las dos cámaras en el marco de la Reforma del Estado donde, por ley, los legisladores están obligados a realizar la consulta pública.²⁹

Esa iniciativa de ley ciudadana no debatida aún por los legisladores, el recurso de inconstitucionalidad presentado por un grupo de senadores en representación de una ciudadanía demandante y los tres³⁰ recursos presentados ante los ministros de la Suprema Corte (los *amicus curiae*)³¹ para explicar la inconstitucionalidad de

²⁹ “Ley para la Reforma del Estado”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2007.

³⁰ El primero fue presentado por organizaciones de la sociedad civil—entre ellas AMARC—en junio de 2006; en él se detallaban los efectos que, de no ser declaradas inconstitucionales, tendrían las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones sobre los pueblos indígenas y las radios comunitarias, porque la reforma discrimina a este sector al darle un trato desigual entre iguales. Las leyes aprobadas en marzo de 2006 otorgan

la “Ley Televisa”, son evidencia de que en México existe ese espacio público no gubernamental que muchos reconocemos como sociedad civil, donde es posible desarrollar valores cívicos y comunitarios que buscan el bien de la colectividad. No

a los concesionarios de medios de comunicación todas las facilidades para comercializar y los permisionarios no tienen siquiera acceso a fuentes de financiamiento, además de que deben cubrir requisitos más estrictos que los primeros para operar un medio de comunicación. El segundo *Amicus curiae* fue presentado a la Corte por una ingeniera y dos abogadas: Salma Jalife, Beatriz Camarena y la ex comisionada jurídica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), Clara Luz Álvarez; este *amicus* habla sobre la falta de regulación, que colocará en desventaja a los futuros concesionarios de radio y televisión que decidan competir con los grupos dominantes. El tercer recurso fue presentado por el Centro de Acceso a la Justicia y la Clínica de Interés Público, del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), elaborado por José Roldán Xopa –director del Departamento de Derecho del ITAM– y dos colegas más, se trata de un documento que ofrece datos concretos y argumentos constitucionales que muestran la discrecionalidad consagrada en la “Ley Televisa” y el impacto que tendrá en la radiodifusión comunitaria de México.

³¹ Hasta antes del debate en la Suprema Corte de Justicia en torno a la “ley Televisa” el *amicus curiae*, que literalmente significa “amigos de la Corte”, no era contemplado como recurso en la legislación nacional, demanda que ya había sido impulsada por el activista y defensor de los Derechos Humanos en México, Miguel Concha. Él también estuvo presente en las movilizaciones que la ciudadanía realizó en contra de la “Ley Televisa” y años atrás participó en la Consulta Nacional Sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano a la que convocó la Suprema Corte de Justicia en 2004; entre las 404 propuestas que se presentaron en el capítulo dedicado a Justicia Constitucional, Miguel Concha propuso la instalación del *amicus curiae* que, según sus propias palabras “es una figura jurídica que consiste en presentaciones orales o escritas, que se pueden realizar ante los tribunales por terceros ajenos a una controversia judicial que tengan un justificado interés en la resolución del litigio, a fin de expresar sus opiniones en torno a la materia del mismo a través de aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial. *Amicus curiae*, con antecedentes en el Derecho Romano, esta figura es muy común en la tradición anglosajona de Derecho y se ha convertido en un elemento particular en casos con un notorio interés público, en los cuales existen diversas posiciones en disputa. Sin embargo, en muchos países de tradición romanista, el *amicus curiae* se ha ido incorporando con mucho éxito, sobre todo cuando se trata de hacer llegar a los tribunales argumentos que no necesariamente se encuentran esgrimidos en la demanda respectiva y que tienden a una mejor resolución del caso. Debemos mencionar, no obstante, que en México esta institución no se encuentra contemplada en la legislación nacional, por lo que resulta imposible su ejercicio”.

se trata de masas cuya importancia se mida en *rating* porque la trascendencia de estos grupos de ciudadanos se mide en el grado de compromiso que asumen y esto no puede ser reducido a cifras en números; ellos mostraron que el fortalecimiento de la democracia exige una manera distinta de hacer las cosas: elegir sí, votar también, pero sobre todo generar una cultura democrática, construir puentes de diálogo con el arte de la política para hacer del espacio social compartido un espacio público que se caracterice por la corresponsabilidad de gobernantes y gobernados.

Independientemente de la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia esto es lo que sigue en la agenda de los grupos de participación ciudadana: luchar de nuevas maneras contra la apatía, la indiferencia y el conformismo:

El conformismo generalizado y la consecuente insignificancia de la política tienen un precio. Un precio muy alto en realidad. El precio se paga con la moneda con que suele pagarse el precio de la mala política: el sufrimiento humano. Los sufrimientos vienen en distintas formas y colores, pero todos pueden rastrearse al mismo origen. Y estos sufrimientos tienen la cualidad de perpetuarse. Son los que nacen de la mala práctica política, pero que también se convierten en el obstáculo supremo para corregirla.³²

Para la ciudadanía mexicana del siglo XXI, estar en la historia significa no delegar nunca más en los órganos de gobierno el diseño del país que queremos tener. La llamada “Ley Televisa” o “Ley de medios” nos ha mostrado que el autoritarismo con el que se aprobó y publicó ese documento es un camino equivocado que sólo puede llevarnos de la dependencia a la desconfianza y finalmente a la confrontación, a la pérdida de toda esperanza por fortalecer la democracia en nuestro país.

Conclusiones

Durante los primeros siete años del siglo XXI los propietarios de las dos empresas televisivas y los grandes grupos radiofónicos de México han presionado en momentos diferentes al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial para

³² Zygmunt Barman, *En busca de la política, op. cit.*, p. 12.

que aprueben una ley que los beneficie, esgrimiendo la amenaza de que la radiodifusión en nuestro país quedará rezagada y hasta morirá si no se implanta la “Ley Televisa”. En todos esos momentos, ciudadanos que pertenecen a diferentes entidades de la República, culturas, estratos socioeconómicos y grupos sociales, ofrecieron razones de peso político y social, se manifestaron en contra de esa ley que privilegia a unos cuantos. Es verdad que no son representantes de la ciudadanía en su conjunto, pero son un buen número de ciudadanos que han decidido participar en la toma de decisiones de gobierno en nuestro país de todas las formas que les es posible, hay los que hacen pancartas y otros que marchan, unos redactan documentos y otros los aprueban, muchos más los firman y no faltan los que se encargan de difundirlos. Del mismo modo que hicieron el día del terremoto que sacudió a la Ciudad de México, cada quien hace lo que sus recursos humanos, económicos, sociales y políticos les permiten.

Al cabo de seis años de trabajo en la elaboración de una nueva ley de medios electrónicos en colaboración con el Poder Ejecutivo mediante la Secretaría de Gobernación, de cabildeo en las cámaras de Diputados y Senadores, y de reclamo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estos ciudadanos han aprendido no sólo términos jurídicos sino fundamentalmente a usar el diálogo como arma básica en la construcción de un nuevo discurso político, donde ellos están superando los antiguos recursos de marchas y panfletos —que siguen siendo útiles pero insuficientes— que utilizaban los aspirantes a ser “ciudadanos protagónicos” para convertirse en verdaderos protagonistas de lo que pudiera ser un paso importante en la evolución de nuestra democracia. Todos ellos saben que en estos momentos definitorios para el país deben asesorarse para elaborar documentos con “buena técnica jurídica” y afilar sus argumentos para combatir la parcialidad con la que se conducen los responsables en diferentes áreas de gobierno; pero lo que más les preocupa es haber constatado, en esta larga lucha, que muy pocos habitantes del país recurren a la política para hacerse escuchar, y esta es una tarea pendiente: hacer buena política para exigir el cabal cumplimiento de sus funciones a los responsables del Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

La desesperanza y el agotamiento no pueden detener estas vías exploradas, estos terrenos conquistados por una ciudadanía participativa que todavía es muy reducida, frecuentemente desorganizada y débil, pero que a fin de cuentas ha mostrado que existe porque cuestiona y demanda respuestas. En esta actitud está una semilla que puede germinar y sus frutos serán un poderoso alimento que

fortalezca el proceso democrático en el que ya han luchado muchas generaciones en México.

Finalmente, dice Zygmunt Barman,³³ citando a Cornelius Castoriadis, que el problema de nuestra civilización es que dejó de interrogarse, y en seguida el profesor de sociología subraya:

He llegado a creer que las preguntas nunca están equivocadas, sino las respuestas. También creo, sin embargo, que no preguntar es la peor respuesta de todas.³⁴

Así que, estimado lector, ¿qué piensas hacer al terminar de leer este libro?

³³ *Ibid.*, p. 14.

³⁴ *Ibid.* p. 16.

Bibliografía

- Aristegui, Carmen (2007), en “Hoy mismo”, noticiario matutino en W Radio, miércoles 23 de mayo.
- Arvizu, Juan (2007), “Un tribunal de Babel”, *El Universal*, miércoles 23 de mayo.
- Barman, Zygmunt (2006), *En busca de la política*, sección de obras de sociología, Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- Becerril, Andrea (2007), *La Jornada*, Política, México, 12 de mayo.
- Compromiso* (2007), órgano informativo del Poder Judicial de la Federación, núm. 67, enero, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [www.constitucion.gob.mx].
- Dahl, Robert A. (2002), *La poliarquía*, Tecnos, Madrid.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, publicada por la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Delgado, Álvaro (2002), “Rendición a escondidas”, *Proceso*, núm. 1354, octubre, México.
- Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2007.
- Núñez, Ernesto (2002), *Reforma*, primera plana, 13 de octubre.
- Ortiz Mayagoitia, Guillermo (2007), “Ministro presidente”, *Compromiso*, núm. 67, órgano informativo del Poder Judicial de la Federación, México.
- Poder Judicial de la Federación, “Informe anual de labores 2006”.

La rebelión en los medios (oficiales)

Jorge Meléndez Preciado

Nora Patricia Jara

Antecedentes

Dicen los que saben —como titulaba su colaboración en radio, Agustín Granados—, que cuando fue diputado Vicente Lombardo Toledano en la XLVI Legislatura —1964-1967— el Partido Popular Socialista presentó un proyecto para evitar que Telesistema Mexicano, antecedente de Televisa, monopolizara la pantalla chica. No hay, como en muchos otros casos, documentación al respecto.

Esta ausencia de archivo enojó a Jesús Reyes Heróles cuando llegó a la Presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI). No obstante su coraje por no tener a la mano informes para sustentar sus tesis y acciones, se sabe que en 1975, último año de su jefatura, en un discurso por el norte del país llamó a democratizar los medios de difusión.

A la llegada de José López Portillo a la Presidencia de la República, el autor de la gran obra *El liberalismo mexicano*, Jesús Reyes Heróles (nombrado titular de la Secretaría de Gobernación), al diseñar la reforma política que vendría, propuso darle a los partidos programas en radio y televisión. Así, varias emisoras de gran potencia, XEB, XEW, lo mismo que en el hoy llamado Canal de las Estrellas aparecieron los mensajes de quienes lograron su registro: tanto comunistas como sinarquistas.

Fue en aquella administración que el artículo sexto constitucional se adicionó con la frase que causó escozor en los grupos radiofónicos: “el Estado garantizará el derecho a la información”.

Incluso se encargó a Luis Marcelino Farías –viejo locutor de la XEW, quien fuera dirigente de su gremio, mismo que anunció tiempo atrás el perfume *Boin Soir* y fue “pastor tricolor” 1979-1982–, una serie de reuniones para conocer a fondo la opinión de especialistas y ciudadanos. Hubo cinco encuentros regionales y al final el regiomontano sentenció: “no se le encontró la cuadratura al círculo”, para concluir que no habría cambios en la legislación audiovisual.

Ello, no obstante que un grupo en la Presidencia de la República, encabezado por el encargado de Comunicación Social, Luis Javier Solana, había logrado reunir una cantidad de material nacional e internacional que mostraba la necesidad de hacer las transformaciones necesarias para estar a tono con la pluralidad.

Incluso, la coalición de izquierda de la LII Legislatura en la Cámara de Diputados –Partido Comunista Mexicano, Partido Popular Mexicano y Partido Revolucionario Socialista–, había presentado una propuesta de Ley Federal de Comunicación Social, en la que se incluyeron 53 artículos y tres transitorios.

Por ejemplo, en el artículo 6 dice: “Todos los medios de difusión estarán obligados a conceder gratuitamente derecho de réplica”, se menciona como órgano rector un Consejo Nacional de Comunicación Social, se propone un Registro de Comunicación y hasta a la prensa se le obliga a aceptar los desplegados de los diferentes grupos y partidos, algo que no ocurría entonces.

Como muchas otras iniciativas la propuesta está en la congeladora e incluso no es fácil localizarla en el archivo de San Lázaro. La misma se publicó en un número de la revista del PCM, *El Machete*, dirigido por Roger Bartra.

En la elaboración de dicho planteamiento intervinieron una buena cantidad de especialistas: Fátima Fernández Christlieb, Froylán López Narváez, Miguel Ángel Granados Chapa y Gustavo Esteva, entre otros. Jorge Meléndez Preciado, diputado suplente, coordinó el esfuerzo y presentó la iniciativa el diputado propietario Gilberto Rincón Gallardo.

El asunto continuó discutiéndose, cuando llegó Miguel de la Madrid se lleva a cabo el Foro de Consulta Popular de Comunicación Social en varias entidades. El resultado fue una quincena de tomos donde aparecen las ponencias y la fundación del Instituto Mexicano de la Televisión (Imevisión) y el Instituto Mexicano de la Radio (Imer). Pero nuevamente no hay modificaciones legales en los medios ni disminuye el poder televisivo y radiofónico privado.

Como vemos, las consultas de López Portillo y De la Madrid sólo fueron simulación. No obstante, una gran cantidad de participantes en la primera y

muchos en la segunda –donde la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión mayoriteó– estuvieron a favor de una regulación para evitar la concentración de los medios y su influencia desmedida en el país. Y es que el lema sería “Consulta, que nada queda”.

Con Salinas se vende Imevisión y una buena cantidad de salas de cine. Aparece, por lo tanto, TV Azteca, y lejos de haber modificaciones en la programación, existe un solo patrón de conducta pero ahora bicéfalo.

La serie que ha tenido el mayor éxito desde que en el Ajusco hubo una televisora gubernamental, luego privada, ha sido los *Simpson*. La jocosa y terrible serie de caricaturas se transmitió desde que se insistía en la iniciativa privada que los esfuerzos oficiales por lograr audiencias estables eran inútiles. Prueba irrefutable de los manipulados discursos de los empresarios prepotentes. Únicamente se salvó del esfuerzo privatizador el Canal 22 que tenía casi nula audiencia y su potencia en *watts* era mínima. Hoy por fortuna las cosas no van tan mal.

En el sexenio de Ernesto Zedillo llega a la Cámara de Diputados el panista y hombre de medios Javier Corral, quien fue parte de la LVII Legislatura e impulsó, por medio de la Comisión de Comunicación que presidió, una serie de reuniones para conocer a fondo y perfilar una reforma en radio y televisión.

No logró su objetivo, pero fue electo senador y continuó sus tareas acompañado por algunos de sus pares: Manuel Bartlett –quien había estado a cargo de la Secretaría de Gobernación durante la administración de De la Madrid y no tenía la libertad actual ni los ímpetus de avanzada– y Raymundo Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática, entre otros.

Pero en San Lázaro se hace una maniobra para que se apruebe una ley que tiene el sello Televisa, apoyada por la empresa de Ricardo Salinas Pliego y los radiodifusores. Por unanimidad, en siete minutos, “los padres sargento” sacan adelante la contrarreforma por miedo a que los candidatos de los tres partidos que se disputarían la Presidencia de la República no tuvieran cobertura en los canales televisivos principales.

La explicación de Pablo Gómez del PRD fue magistral: “no supimos qué aprobamos”. Nada dijo Dolores Gutiérrez, del mismo partido, quien estaba en la comisión que analizó el asunto. Ella fue una periodista que en Tabasco se destacó por sus actitudes progresistas y trabajar en una organización de avanzada, la radiodifusora Telerreportaje.

Ante la ausencia de legisladores que defiendan los intereses ciudadanos, se da la protesta de algunos medios gubernamentales: Radio Educación, Canal Once, Radio UNAM y el Instituto Mexicano de la Radio.

El Imer: la radio pública, formadora de opinión

Desde su creación, en 1983, el Imer fue concebido como un grupo de estaciones con financiamiento gubernamental para la difusión de programación cultural y de servicio público. En su decreto de creación se le asignó el objetivo general de “operar de manera integrada las diversas entidades relacionadas con la actividad radiofónica pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal”. Su estructura es la de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Entre sus tareas está la de preservar los valores y la identidad nacional, así como fortalecer las convicciones democráticas mediante el ofrecimiento de información, cultura y entretenimiento útiles a la población. Nace, en el gobierno de Miguel de la Madrid, cuando se establecen sistemas estatales de comunicación social con afanes de servicio público.

En el año 2000, llamado de la “alternancia” con Vicente Fox, el Imer tuvo –sin ser una política legalmente constituida, dicen algunos– una forma de operación más independiente y participativa, que buscaba la calidad ofreciendo emisiones alternativas para los diferentes gustos y necesidades.

En su etapa inicial, el Imer tuvo 20 radiodifusoras distribuidas estratégicamente en el país mediante la incorporación de emisoras comerciales y convenios de coinversión con gobiernos estatales y universidades públicas, poniendo especial atención a la zona norte del país con el objeto de fortalecer la soberanía nacional.

Así se creó un sistema de estaciones con una operación que trataba de ser rentable, donde se incluían las concesionadas y las permisionadas, algunas de las cuales venden servicios de producción y programación para sobrevivir, otras reciben financiamiento público para su operación.

Si bien no se compara de ninguna manera con sistemas como la British Broadcasting Corporation (BBC) del Reino Unido, Radio Francia Internacional, la Corporation for Public Broadcasting (CPB) o la Public Broadcasting System (PBS) de los Estados Unidos –ejemplos de radios públicas alternativas

independientes del gobierno—, el Imer pretende orientar desde siempre en su diseño y origen a tener medios plurales, con expresión artística, cultural y educativa al servicio de la ciudadanía.

En 1983, el Imer contaba con cinco emisoras en el Distrito Federal: en AM la XEB 1220, XEMP 710, XEQK 1350 y la XERIN 660; de onda corta la XERMX; y en FM la XHOF 105.7 y XHIMER 94.5.

Un año más tarde, el Imer puso en marcha el Programa de Expansión Nacional de Radiodifusoras e incorporó a las ubicadas en Lázaro Cárdenas, Michoacán; Villa Álvarez, Colima; Comitán y Chiapa de Corzo, en Chiapas, y se comenzó la instalación de la que se encuentra actualmente en Tijuana, Baja California. En 1985 se incorporaron las de Cananea, en Sonora y la de Cacahuatán, en Chiapas. Para 1987 se llegó a 17, pues se sumaron a la lista las de Ciudad Acuña, Coahuila; Ciudad Juárez, Chihuahua y Salina Cruz, Oaxaca. En julio de dicho año se utiliza la tecnología satelital por medio del Sistema Morelos. Cinco años después se unieron al Imer las de Tenabo, Campeche y Mérida, Yucatán.

Actualmente, dicen sus directivos mediante el Consejo de Programación, se considera a sus oyentes no como consumidores, clientes o simples usuarios, sino beneficiarios de una oferta radiofónica que pretende representar las demandas reales de la sociedad.

El Instituto pasó en el año 2000, de estar adscrito a la Secretaría de Gobernación, a la de Educación Pública; su órgano regulador. Desde entonces se planteó la obligación de informar veraz y oportunamente para garantizar el derecho de formar opinión, sin intereses comerciales, partidistas o gubernamentales. El México plural, en síntesis. Sí se ha logrado, el público es el juez implacable.

La directora del Imer, Dolores Béistegui –2002-2006—,¹ afirma:

En México tenemos un problema grave porque las instituciones de gobierno no tienen credibilidad. Hubo un trabajo enorme qué hacer para ir transformando los noticiarios de nuestro organismo. La única manera de que ello cambiara es que el ciudadano empezara a escucharnos y dijera: “En las estaciones del Imer hay una opción diferente”. Teníamos que separarnos de una tradición oficialista

¹ Entrevista a Dolores Béistegui realizada por Nora Patricia Jara.

y también del resto de los medios comerciales que distorsionan, muchas veces, la información con el afán del *rating*.

Para ello, el Sistema Nacional de Noticiarios elaboró un Código de Ética, no con el objeto de homogeneizar la información, sino para darle coherencia al trabajo cotidiano, determinando criterios informativos y privilegiando el equilibrio noticioso. Ese código fue adoptado por redactores, reporteros, comentaristas y editorialistas. Ello permitió reflejar la opinión mayoritaria pero con la misma norma y validez la minoritaria, porque todas son importantes en una tarea que se pretende democrática.

El Código de Ética fue editado a mediados de 2002 por la Dirección del Sistema Nacional de Noticiarios –conducido por Ana Cecilia Terrazas– y fue aceptado por la Junta de Gobierno el 13 de junio de 2003.

Producto de una amplia discusión, plasmado en un texto muy claro, con lenguaje sencillo y sumamente práctico, es el camino, a decir de Ana Cecilia Terrazas, “hacia un periodismo social fundamentado en el interés público, tal como se propone el lema que precede a los noticiarios de Antena Radio: La forma clara de entender la noticia”.

Emisoras

Actualmente el Instituto Mexicano de la Radio cuenta con 17 emisoras:

1. Radio Ciudadana, 660 AM, XEDTL. Tiene cuatro años de dedicar sus contenidos a la participación abierta de los académicos, especialistas, instituciones y organizaciones de la sociedad civil.
2. 7 Diez, 710 AM, XEMP. Su programación es musical y está dedicada a los grandes intérpretes y compositores de la música ranchera, nortea y de bandas.
3. La B Grande de México, 1220 AM, XEB. La más antigua de todas, surge en 1923. Es la estación piloto, contenidos hablados y musicales.
4. La Hora Exacta, 1350 AM, XEQK. Transmite la hora cada minuto.
5. Opus, 94.5 FM, XHIMER. Dedicada a la música clásica o de concierto.
6. Reactor, 105.7 FM, XHOF. Música de rock independiente y alternativo.

Dirigida básicamente a los jóvenes y los habitantes de la urbe.

7. Horizonte, 107.9 FM, XHIMR. La estación más joven del Imer en la que sobresale la música de jazz.

En otros estados.

8. Fusión, 102.5 FM, XHUAN. En Tijuana, Baja California, es de las pocas en la región que transmite en español, básicamente jazz y música internacional.
9. La FQ, 980 AM, XEFQ. La voz de la Ciudad de Cobre en Cananea, Sonora. Llega a Sonora y parte de Arizona, Estados Unidos. Es la pionera de la difusión en el norte de México y parte de Estados Unidos. Programación variada, con tendencia al género romántico.
10. Órbita, 106.7 FM, XHUAR. Sin Fronteras. Su base es Ciudad Juárez, Chihuahua. Se sintoniza, además, en parte de los estados de Texas y Nuevo México, Estados Unidos. Dirigida al público juvenil.
11. La Poderosa, 1570 AM, XERF. Se ubica en Ciudad Acuña, Coahuila. Tiene una potencia de 100 mil watts. Tiene permiso para transmitir a Estados Unidos por canal libre. Llega a Coahuila y el sur de Texas. Por las noches se escucha en Texas, Nuevo México, Lousiana, Oklahoma, Arkansas, Arizona, Colorado y Kansas City, Estados Unidos.
12. Radio Azul, 1560 AM, XELAC. La Voz del Balsas en Lázaro Cárdenas, Michoacán. Llega a 16 poblados de la entidad. Se instaló en 1976, siendo la primera en esa zona. Programación local.
13. Estéreo Istmo, 96.3 FM, XHSCO. La Voz del Sur en Salina Cruz, Oaxaca. Transmite los valores y cultura istmeña.
14. Radio Imer, 540 AM, XEMIT. La Voz de Balún Canán en Comitán, Chiapas. Difunde música popular mexicana y pop en español.
15. La Popular, 1350 AM, XECAH. La Voz del Soconusco en Cacahuatán, Chiapas. Atiende a la población marginada de la Sierra del Soconusco y promueve la cultura mexicana en Guatemala.
16. Radio Lagarto, 1560 AM, XECHZ. La Voz Viva de Chiapas en Chiapa de Corzo. Ubicada cerca del Cañón del Sumidero, llega a Veracruz, Tabasco y algunas zonas de Guatemala. Programación variada.
17. Yucatán FM, 92.9 FM, XHUYC. Viajera en el Tiempo en Mérida, Yucatán. Se escucha también en Quintana Roo y Campeche. Música del recuerdo de las décadas de 1920 a 1970.

La protesta

Un día después de haber sido aprobada en el Senado de la República la muy citada “Ley Televisa”, el Imer suspendió sus transmisiones durante 24 horas para inconformarse ante una legislación que ignoró a la radio de servicio público y la calificó de gubernamental, dejando de lado las garantías para realizar su trabajo y desarrollar su futuro.

Para la directora del Imer, Dolores Béistegui, “no se podía permitir que las estaciones del Imer fueran consideradas como de segunda clase, menos en una democracia como la que vivimos”.

El rechazo fue en contra de una reglamentación que privilegia el mercado de la radiodifusión sin incluir la diversidad y los contrapesos que el Estado debe promover y en algunos casos particulares subvencionar, como la radio pública que requiere de apoyos y reglamentación adecuada.

La nueva ley niega la existencia de ese tipo de radio y la equidad a la que toda forma de expresión tiene derecho. El papel del Estado es regular su funcionamiento así como las reglas de competencia –nunca desleal– que le corresponde a una radiodifusión que tiene estructura legal dual: como medios concesionados y también permisionados.

Dolores Béistegui asegura que:

[...] mientras los medios de servicio público no dispongan de un marco jurídico estarán en peligro incluso de desaparecer, por lo que se debe abrir el debate sobre una legislación específica con el objeto de reformar artículos en diversos marcos para adecuarlos a las necesidades sociales [...] el Estado debe reconocer la importancia de los medios que maneja en la vida pública y encontrar una solución jurídica para su operación, tomando en cuenta que las frecuencias son un bien público, en ocasiones sin fines de lucro –permisionados– y en otras como negocio –concesionados– pero sin fines lucrativos [...] es responsabilidad del Estado generar los recursos para la radio de servicio público, ya que sus ingresos como radio concesionada son marginales y necesita del erario para solventar sus erogaciones, tomando en cuenta que hacer un trabajo de calidad no es barato. Incluso la situación de la programación en las frecuencias del Imer es diferente en costo al de las radio comunitarias.

Para la ex directora, “la Cámara de Diputados no hizo su trabajo para analizar y ubicar plenamente a la radiodifusión que tiene como objetivo el servicio público para sus audiencias”. Desde antes de la aprobación de la ley, en diciembre de 2005, se esperaba que los medios integrantes de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, por medio de su presidente, Ernesto Velásquez de TV UNAM, hicieran escuchar su voz en los múltiples encuentros a los que asistieron. Pero no se les tomó en cuenta:

Se ignoró la posición de Canal 11, Canal 22, Radio Educación y Radio UNAM, lo mismo que a organismos como la Comisión Federal de Competencia (Cofeco), quienes aportaron al trabajo legislativo como pocas veces se ha visto. Al final se aprobó una ley que no cambió ni una coma al dictamen original, dejando fuera todas las propuestas y faltando al compromiso de realizar un ejercicio de carácter democrático.

Respecto a la protesta que se dio en el Imer, su directora afirma:

Se realizó una campaña institucional del 28 de marzo hasta el 7 de abril de 2006 para explicar a los radioescuchas la importancia que tiene la existencia de opciones plurales de las emisiones que están a su servicio. Transmitimos por todas las radiodifusoras del Instituto, cuidando siempre de no faltar a nuestras obligaciones como organismo estatal. La decisión fue tomada de manera colegiada entre los directores de radiodifusoras y los gerentes, tratando de construir un mensaje original, novedoso y contundente. Se eligió entonces que los escuchas se dieran cuenta que es oír todo un día la misma melodía, o sea, la negación de la diversidad; lo mismo que se expresaba en una ley que no reconoce la pluralidad.

No se reparó, dice, en qué reacciones habría en los medios audiovisuales, la prensa escrita y el gobierno. Recuerda que

[...] la decisión de manifestarse se toma a media noche, luego de conocer la noticia de la aprobación en el Senado de una legislación sin considerar modificación alguna. En la madrugada se prepara una huelga de transmisiones por 24 horas, sin incluir a los noticiarios, en las 17 estaciones que conforman el Imer. Sólo se lanzarían al aire dos mensajes que pudieran explicar el hecho. Se dispuso además, de una dirección electrónica para recibir opiniones y testimonios

de la audiencia, los cuales llegaron por decenas como una expresión significativa y simbólica de los acontecimientos.

Le brillan los ojos y sonrío por primera vez; la directora dice: “internamente hubo unión desde el primer momento y eso demostró que existía la consolidación de un proyecto que se había trabajado por casi cuatro años: la radio de servicio público”.

Nuevamente reflexiona y plantea:

Antes de la huelga de transmisión era incluso difícil la comprensión de trabajar para un medio de servicio público, donde se realizan contenidos, programación y noticias con ese carácter. El compartir la experiencia permitió que los trabajadores, hasta los jóvenes, se unieran al objetivo y recibimos todos una respuesta más que favorable de los radioescuchas, quienes se sentían preocupados y molestos ante la posibilidad que su programa favorito pudiera desaparecer por cuestiones tontas e impositivas.

Se pone seria, ejercita la memoria y dice:

[...] muchos actores de la vida pública con posiciones diferentes aplaudieron la decisión de construir un proyecto democrático ciudadano. Otros, como algunos informadores de la radio comercial, pidieron incluso la requisa del Instituto Mexicano de la Radio.

En la Presidencia de la República hubo diferentes reacciones. Una de comprensión, la del vocero Rubén Aguilar, quien era cercano al proyecto de radio pública desde tiempo atrás. Él conoció de primera mano la intención de parar las transmisiones. Le llamé por teléfono muy temprano para informarle acerca de lo que haría. Rubén, sin ninguna coartación de la libertad, me dijo “¿estás consciente de lo que harás?”, dije que sí y colgué. Aguilar al momento de ser interrogado sobre el asunto, el cual ya había sido dado a conocer por los medios, respondió: “el Imer tiene plena libertad editorial y la Presidencia la respeta”.

Jamás se tuvo interlocución con Vicente Fox. Después de la protesta, el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, como cabeza del órgano rector del Instituto y en forma conciliadora le recomendó a la señora Béistegui que “le bajara el tono y no diera más entrevistas”.

Dolores Béistegui abunda acerca de la situación dentro del gobierno:

Hubo una polémica dentro del gabinete porque actué por cuenta propia, al grado de que en la Secretaría de Gobernación Carlos Abascal retiró el contacto con el Imer y curiosamente se canceló el presupuesto de inversión publicitaria que nos iban a dar ese año por parte de Bucareli.

No hubo, dice con satisfacción Béistegui, amenazas ni renunciaciones subsecuentes, sólo actos de solidaridad y reconocimiento que se manifestaron por medio de llamadas y también muchos reconocieron la radio de servicio público.

Finaliza la ex directora del Imer:

Ganamos en muchos sentidos: radioescuchas y prestigio. Miles se enteraron de esta huelga y del contenido parcial de una ley que de otra manera no se hubiera cuestionado. Además pudimos plantear qué es la radio de servicio público y qué garantías necesita para su funcionamiento y desarrollar sus tareas. Todo partiendo de una realidad: el Imer es un medio muy vulnerable que no se puede reinventar cada seis años.

Se ve contenta mas no satisfecha. Una batalla como nunca antes ha sido librada por una mujer.

Espots transmitidos durante la protesta

Se transmitieron del 28 de marzo al 7 de abril de 2006. El productor fue Mario A. Terrés Hernández.²

1. Una canción se construye con la suma de varias notas. Una radio pública se construye con la suma de todas las voces —entra voz en *off* de un testimonio de radioescucha. Tu voz construye la radio pública. Grupo Imer, inteligente manera de escuchar radio.

² Los datos acerca de las protestas y las canciones se pudieron obtener debido a la generosidad de Ana Cecilia Terrazas.

2. Entra música de Paquita la del Barrio. Canción: *Cheque en blanco*. Locutor, voz en *off*: esta vez sólo te recordamos que la radio pública se fortalece con tú opinión. Sólo te recordamos que la radio pública se fortalece con tú opinión. Opina al 01 800 670 16 80. Grupo Imer, inteligente manera de escuchar radio.
3. Mañana el Senado votará a favor o en contra de una ley de radio, televisión y telecomunicaciones que no reconoce la importancia de los medios públicos. México necesita una nueva ley, plural, incluyente, equitativa, que no privilegie los intereses particulares sobre el interés público, ninguno de estos principios está en el proyecto en discusión; de ser aprobado el dictamen estaciones de radio como ésta podrían desaparecer, ¿estás de acuerdo? Escribe, opina.
4. Un país sin pluralidad de medios de comunicación sería como escuchar la misma canción todo el día, ayer miércoles 29 de marzo sólo transmitimos una canción en esta emisora, así manifestamos nuestro desacuerdo con las modificaciones a la Ley de Radio y Televisión. Agradecemos a cada uno de nuestros radioescuchas su activa participación con llamadas telefónicas que fueron enviadas el día de ayer al Senado de la República. Esta emisora forma parte del grupo Imer.
5. Un país sin pluralidad de medios de comunicación sería como escuchar la misma canción todo el día. Hoy miércoles 29 de marzo sólo transmitimos una canción, las modificaciones a la Ley de Radio y Televisión reducen la posibilidad de crear opciones. El Imer manifiesta su desacuerdo: ¿tú que opinas?
6. Mañana, el pleno del Senado tendrá que votar la Ley de Radio, Televisión y Telecomunicaciones. El dictamen no reconoce medios públicos como éste. Si la ley se aprueba, Canal 11, Canal 22, Radio Educación, Grupo Imer y todas las radios y televisoras universitarias, estatales y comunitarias quedaríamos sin las condiciones básicas para cumplir nuestra función social.

En el Distrito Federal, además de *Cheque en blanco*, se transmitieron las siguientes melodías: *Blue Monk* en Horizonte, *La pasión según San Mateo* de Bach en Opus 94.5, *Revés* de Café Tacvba en Reactor, *Si se calla el cantor* de Mercedes Sosa en La Hora exacta 1350, la misma en Radio Ciudadana 660, *La neta de las netas* de Los Tigres del Norte en 710.

Además, en Tijuana se escuchó *Le petit negre* de Wagner Tírso, en Radio Azul *Añoranzas* de Pedro Calderón, en Estéreo Istmo *Sandunga* de Tito Octavio, en Cananea *La neta de las netas*, en Comitán *Cantares* de Joan Manuel Serrat,

en Radio Lagarto *El buey de la barranca* con la Marimba Ases del Ritmo, en Cacahuatán *Allá en el Rancho Grande* con la Marimba Corona de Tapachula, en Yucatán *Cheque en Blanco* con Chelo Silva, en La Poderosa *La neta de las netas* y en Ciudad Juárez *Revés*.

El Sistema Nacional de Noticiarios tuvo sus servicios habituales. De 7 a 9 horas, Primera Emisión con Pascal Beltrán del Río. Café Encuentros de 9 a 9.30, con Jorge Javier Romero y Ricardo Becerra. De 14 a 15 horas, Antena Radio Express con Nora Patricia Jara. De 18 a 20, Revista Antena Radio con Julieta Mendoza.

Los noticiarios igual que Café Encuentros pasaron por diez estaciones de los estados y por Horizonte. En los primeros hay que incluir la XEB.

Además, en los noticiarios del 6 de enero al 6 de febrero de 2006 hubo entrevistas acerca de la llamada “Ley Televisa” con Raúl Trejo Delarbre, Eduardo Ruiz Vega, Ricardo Raphael de la Madrid, Beatriz Solís, Javier Buendía, Dolores Béistegui, Javier Corral y Manuel Bartlett.

Del 23 al 31 de marzo hubo diálogos con Ricardo Raphael, Juan José Rodríguez Prats del PAN, Raymundo Cárdenas del PRD, Manuel Gómez Morín del PAN, Beatriz Mojica del PRD, directivos de radios comunitarias y estatales, Lidia Camacho de Radio Educación, Salvador Guerrero Chiprés del Tecnológico de Monterrey, Héctor Osuna del PAN y presidente de Cofetel, Héctor Rivera y decenas de radioescuchas.

El 29 y 30 de marzo hubo una cobertura especial. Hablaron al respecto Carlos Ramírez Powell de Radio Universidad de Guadalajara, Vicente Arredondo del Consejero del Imer en Radio Ciudadana, la radioescucha Glenda Castillo, José María Rodríguez, Salvador Camarena, Héctor Osuna, Jorge Meléndez Preciado, Eduardo Ruiz Vega de la Universidad Iberoamericana, Beatriz Solís de la UAM-Xochimilco, Dolores Béistegui con una carta dirigida a los senadores y enlaces especiales desde el Senado.

Conclusiones

Como queda de manifiesto, la opinión de ciudadanos, especialistas, medios, directivos y trabajadores, poco importa a los legisladores que si bien no aprueban ya con base en el “dedo” presidencial, sí lo hacen por los intereses de su partido,

candidato o de manera personal (¿luego adónde chambeo y cobro?).

Hay suficiente información nacional e internacional acerca de lo terrible que es poner en manos de unos cuantos los medios de difusión. No se olvide que 70% de los ciudadanos se informan todavía por medio de la televisión.

Hay tres libros que vale la pena traer a colación: *Homo videns* de Giovanni Sartori (Taurus), que este año cumple una década de haberse editado. *Sobre la televisión* de Pierre Bordieau (Anagrama). Y *La televisión es mala maestra* de Karl Popper (FCE). Este autor, un liberal muy sólido, al final de sus días insistió que debería meterse en cintura a los dueños de las televisoras a riesgo de pervertir la democracia y drogar a la sociedad.

Hemos querido dar una visión de que hasta en los círculos oficiales hubo inconformidad con la bien llamada “Ley Televisa” –TV Azteca y Telmex, además. Algo inusitado y que demuestra que Fox y Martha prefirieron gobernar para unos cuantos que cumplir con la Constitución.

En la mayoría de los medios gubernamentales –que deberían volverse estatales de inmediato, algo que se pretende con Notimex y no se ha cumplido–, la base, o sea sus trabajadores, son quienes más han resistido el asedio de las compañías privadas y el vaivén de sus directivos. Por ellos se ha podido evitar el desmantelamiento de la radiodifusión sin fines de lucro y con sentido social.

¿Qué hacer? Difundir por todos los medios las experiencias, organizarse de varias formas y, sobre todo, conjugar esfuerzos sin actitudes parciales y protagónicas. Ojalá se entienda por todos.

Informar para conocer, conocer para valorar

El papel informativo de Radio Educación ante las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones

Lidia Camacho Camacho

Presentación

Coincidió que durante mi gestión al frente de Radio Educación, un grupo de legisladores visionarios presentó la iniciativa de ley para otorgar un nuevo marco jurídico a la radio, la televisión y las telecomunicaciones. Ciertamente, nuestra legislación sobre medios de comunicación estaba por cumplir medio siglo y, en su anunciada renovación, todos los que desde siempre hemos trabajado en y por los medios públicos veíamos la posibilidad de que el horizonte se abriera a nuevas propuestas y de que, en medio de un México que ya ha cambiado, se diera la oportunidad a todos los sectores de disfrutar de más y mejores opciones y productos en cuanto a lo que se puede oír y ver por radio y por televisión.

Esa esperanza se fortaleció cuando en 2002 se hizo una propuesta de ley que, tomando en cuenta a la sociedad plural en que vivimos, permitía el crecimiento de opciones diversas a favor del bien social y del crecimiento intelectual de la sociedad mexicana a partir de medios de comunicación más completos.

Esa ley procuraba no sólo la competencia, la desconcentración y la regulación eficaz del espectro radioeléctrico, sino que también preveía el fortalecimiento de los medios públicos, la pluralidad y la necesidad de contar con una radio y una televisión de mejor calidad, acordes con los nuevos tiempos y con la posibilidad de beneficiarse con lo mejor de las nuevas tecnologías. Por desgracia la propuesta no fructificó y fue sustituida con una ley a modo de los grandes consorcios televisivos y radiales. Una ley bien pensada y calibrada con magnífica precisión para concentrar los beneficios de las comunicaciones del siglo XXI en unas

cuantas manos. Una ley que, por fortuna, tampoco fructificó de acuerdo con sus diseñadores y defensores, gracias a la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y a la serie de acciones que desde diferentes lugares se realizaron (realizamos) en contra de su puesta en vigencia.

El recuento de la defensa de los medios públicos desde Radio Educación

La votación llevada a cabo el jueves 30 de marzo de 2006 en la Cámara de Senadores a favor del dictamen de reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, fue a todas luces condenable ya que significó, en ese momento, un retroceso al fortalecimiento de la democracia en México. De ahí la importancia de este libro que tiene como objetivo analizar desde diferentes enfoques cuál habría sido el impacto de la llamada “Ley Televisa” de no haber intervenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación –tal y como ocurrió en junio de 2007–, así como dar a conocer, en nuestro caso, las acciones emprendidas por Radio Educación en defensa de los medios públicos.

Vale la pena mencionar que el 17 de abril de 2006, el periódico *El País* publicó un artículo en el que el señor Javier Tejedo Dondé, presidente del Comité de Estudios Legislativos de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, declaró textualmente: “los permisos bajo los que operan las emisoras públicas, comunitarias y culturales seguirán ahí, no se les quita nada. Buena parte de la desinformación ha venido de los medios públicos mexicanos, cuyos directivos son nombrados por el secretario –ministro– de Educación Pública de turno y pretendían que la ley los mantuviera en sus cargos”.¹

Cabe aclarar que en la defensa de los medios públicos ningún tipo de interés nos movió y menos aún el deseo de permanecer en nuestros cargos. En la mayoría de los casos corresponde administrar y dirigir correctamente estos medios por un periodo de seis años. Esta defensa no es de ahora. Personalmente he consagrado 25 años de mi vida profesional a la radiodifusión de servicio público y, como investigadora, creadora, promotora y estudiosa de los medios de comunicación,

¹ Francesc Relea, “Una nueva ley de televisión divide a México en plena campaña electoral”, *El País*, 17 de abril de 2006.

he permanecido fiel a la convicción de contar con una legislación de radio y televisión moderna, incluyente y equitativa.

Con ese convencimiento, suspendimos la programación habitual de la emisora para dar paso a una programación diseñada especialmente para informar de manera objetiva, al auditorio de Radio Educación, las implicaciones y consecuencias de esta nueva ley, no sólo en los medios públicos sino en la vida democrática del país. Nuestro objetivo era claro: informar para conocer, conocer para valorar, para normar criterio, para fijar postura. Así las cosas, esta programación especial, de análisis de las implicaciones sociales, políticas, jurídicas, económicas, y culturales de la polémica minuta, comenzó el 29 de marzo de 2006 –un día antes de la aprobación de la ley– y concluyó el 6 de abril del mismo año.

El miércoles 29 de marzo la programación especial arrancó con la transmisión del programa “Diversidad cultural y el futuro de la radio pública”, coproducción de Radio Educación y Radio Canadá Internacional. En este programa especial se analizó el concepto y los principales modelos de radio pública en el mundo. Al mediodía, en la primera mesa de análisis “Implicaciones jurídicas de la minuta de reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones”, conducida por María Eugenia Pulido, el doctor Eduardo Torres Maldonado –docente e investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, y especialista en derecho procesal– analizó el aspecto jurídico de la propuesta. Para Torres Maldonado, la denominada “Ley Televisa” era en realidad una iniciativa de ley que afectaría el desarrollo y la soberanía de México en el siglo XXI.

El también sociólogo y analista político afirmó que la minuta que se sometería en esos días a votación en el pleno de la Cámara de Senadores era una iniciativa nacida en los despachos jurídicos asesores de las grandes corporaciones que controlan los medios de comunicación en México. “Está hecha con toda la perversidad maquiavélica de un despacho de abogados para confundir”, puntualizó.

Torres Maldonado criticó a los 323 diputados que, sin leer, conocer y debatir, en siete minutos aprobaron reformas a dos leyes trascendentes y significativas para el desarrollo del país en el siglo XXI. Advirtió que, con la aprobación de la minuta, se anula la competencia y se resta futuro a la democracia, “esta es una situación inverosímil y surrealista, suficiente para llevar a juicio político a los legisladores”.

Durante esta mesa, y a través de un enlace telefónico, José Alberto Castañeda Pérez, senador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), opinó que la minuta era “compleja y regresiva y contiene muchos recovecos técnicos”; en relación con la minuta y los medios culturales consideró que “no sólo resulta omisa, en cuanto a que no hay una propuesta para el desarrollo tecnológico y los ingresos que necesitarían los medios públicos para el futuro de la digitalización. La reforma de la ley impone obligaciones mayores a los medios públicos que a los concesionarios”.

El investigador jurídico de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Lorenzo Córdoba Vianello, también comentó, por teléfono:

[...] lo que estamos viendo es el triunfo de los poderes fácticos respecto de los órganos del Estado. Es un proyecto de ley que contraviene principios contenidos en nuestra Carta Magna, y además tiene contradicciones con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las salidas legales son realmente pocas, pero entre éstas destaca el veto presidencial.

Una vez concluida la transmisión de la primera de nueve mesas de análisis, se difundió el testimonio grabado del senador perredista Raymundo Cárdenas Hernández, vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, quien habló de los inconvenientes de la iniciativa promovida en el Senado de la República, afirmó:

La minuta es una expresión del poder que los medios de comunicación han adquirido en México, bajo la tutela de los dos partidos que han gobernado al país. La votación de hoy –de las comisiones de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos– refleja que cuando se trata de defender los intereses de los más poderosos, el PRI y el PAN son uno solo. Pero me parece importante que la sociedad escuche voces de protesta, incluso en el seno de esos partidos, frente a la orientación política que imprimen sus dirigencias y frente a decisiones de la mayor trascendencia para el país. Pienso que ahorita de lo que se trata es de que la sociedad se entere del contenido de la minuta, del abuso que contiene frente a los derechos de la sociedad mexicana [...] a nosotros los legisladores nos toca ir al debate a fondo, desenmascarar las actitudes de quienes están apoyando la iniciativa. Yo espero que algunos legisladores que han expresado su conformidad con la minuta puedan todavía cambiar de opinión y recuperarse

en el campo del honor y de la dignidad. Ojalá que lo logremos y que la minuta no pase en el pleno. Y esperemos mejores tiempos para dar un debate sobre una Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión que tanto necesita México.

A partir de las 13:37 horas dio inicio la mesa de análisis “Los costos políticos y sociales de las reformas”, conducida por el politólogo José Luis Miranda. Durante esta mesa se declaró:

[...] los costos políticos y sociales que tendría la eventual aprobación de esta minuta son diversos, así como sus implicaciones. Habrá costos inmediatos para los diputados y senadores, en su imagen y en su figura. Es una coyuntura compleja en la cual se están definiendo varias cosas. Prácticamente se está entregando parte del país. Vemos con asombro cómo los poderes fácticos se están haciendo presentes. Éste es un truculento proceso de aprobación. De la Cámara de Diputados salió por unanimidad y se hace un *mea culpa*, con una irresponsabilidad impresionante por parte del PRD que argumenta que no la leyó. Y en el Senado se quería aprobar sin discusión, cuando lo que está en juego es un bien de todos. No es ético votar en el pleno de la Cámara de Senadores una ley de esta naturaleza. Pero para contraponer el poder económico de los monopolios solamente lo haremos con las ideas-fuerza y con la ética.

Durante esta mesa se llevaron a cabo enlaces telefónicos con analistas políticos e investigadores que, desde su perspectiva disciplinaria, dieron a conocer sus puntos de vista en relación con la minuta.

La politóloga Denise Dresser habló de los costos inmediatos de excluir “la posibilidad de la competencia” y “del derecho nivelado en el sector de las telecomunicaciones y la televisión”. “Es obligación del Estado mexicano oponer resistencia a intereses privados en nombre del interés público”, dijo. Dresser reflexionó en el tránsito a la digitalización y explicó que se abren nuevos espacios en el espectro radioeléctrico. Sin embargo, a diferencia de otros países, la minuta plantea en esencia que la digitalización va a ser gratuita para los más poderosos, “los concesionarios van a poder aprovecharse de estos nuevos espacios sin pagar un solo peso por ello”, indicó.

Así, mientras que el resto del mundo transita por múltiples ofertas de televisión e internet, “México cierra la puerta a la competencia para permitir la posición privilegiada sólo de dos jugadores principales”, concluyó.

Después intervino José Antonio Crespo Mendoza, politólogo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Explicó que la minuta:

[...] tiene que ver con la estructura de los medios de comunicación, elemento fundamental en la democracia. Por lo tanto, si la estructura de medios es monopólica o duopólica, entonces no hay la suficiente pluralidad de opiniones. En vez de democracia tendremos entonces que hablar de plutocracia o mediocracia, porque el poder de los medios doblega a los poderes formales e impone sus intereses.

En su oportunidad, la catedrática e investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Martha Singer Sochet, explicó que se estaba ante una avasalladora campaña mediática de apoyo irrestricto e irreflexivo hacia un documento desconocido por la ciudadanía. Insistió:

Estamos lejos de contar con un espacio de comunicación que sirva a los intereses generales. Hay un alto nivel de irresponsabilidad por parte de todos los legisladores porque en 40 años no se reformó la Ley Federal de Radio y Televisión y ahora se pretende hacerlo en una semana, cuando se trata de una minuta, cuyo contenido es muy delicado. De ahí que resulta inadmisibile la irresponsabilidad de votar apresuradamente un documento que en sí mismo encierra un conjunto de aspectos reconocidos como frenos para la democratización en nuestro país.

En esta mesa también se escuchó la voz de Porfirio Muñoz Ledo, coordinador del Consejo Consultivo para un Proyecto Alternativo de Nación, quien en su participación acentuó:

[...] la forma indigna e infame de dar más poder a los medios de comunicación. En los últimos 30 años nunca se había aprobado una ley tan vejatoria. Es el fracaso de la tradición democrática. Los poderes fácticos están por encima del Estado, lo que está en juego, no es una ley que regula a los medios, sino el menoscabo a la soberanía y el fortalecimiento de esos poderes fácticos que

tenderán a imponerse sobre los actores políticos democráticos que durante tanto tiempo han procurado generar factores de competencia.

La mesa “Los costos políticos y sociales de las reformas” cerró con la participación del profesor Sergio Aguayo. El investigador del Colegio de México calificó de “absurdo” que los medios públicos fueran los grandes perdedores por una acción del Estado mexicano. “Ojalá –externó– los legisladores escucharan lo que proponen investigadores, columnistas y las 49 estaciones de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México. Pobres de los senadores que se mantienen en silencio frente a una minuta tan cuestionada por la sociedad”. En su intervención, el también columnista, resaltó el hecho de que las 17 estaciones del Instituto Mexicano de la Radio protestaran manteniendo en sus frecuencias una misma tonada para ilustrar los costos de la homogeneidad.

A las 17 horas inició la mesa de análisis “Las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones y sus implicaciones en la convergencia tecnológica”, conducida por el maestro Gabriel Sosa Plata. En la mesa participó el investigador en medios de comunicación, Fernando Mejía Barquera, quien reflexionó sobre la forma sesgada en que se plantea la convergencia tecnológica en la minuta. Explicó que el tema de la convergencia tecnológica se centra en el artículo 28 del proyecto de ley. Sus promotores afirman que existirá mayor diversidad y calidad de servicios. Sin embargo la convergencia tecnológica está formulada de manera favorable a los intereses de las televisoras y de los concesionarios en general.

La convergencia tecnológica es una tendencia mundial de la que México no puede estar alejado. Los diversos servicios de comunicaciones que hoy conocemos, de forma independiente, como la televisión, la radio, la telefonía, la transmisión de datos por internet, o video a la carta, podrán concentrarse en una sola plataforma tecnológica que se transmitirá por satélite, cable o por aire.

Es decir, con el mismo ancho de banda se podrán transmitir este tipo de servicios una vez llegada la digitalización. Precisamente por ello, lo que se cuestionaba a la minuta es que sólo se tendría que informar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que la emisora se encontraba en condiciones de llevar a cabo esa transmisión y, sobre esta base, se solicitaría la autorización, de acuerdo con el artículo 28, y se extendería un nuevo título de concesión para manejar no sólo una concesión, sino una red pública de telecomunicaciones. El problema radicaba –de

haberse aplicado la Ley— en que ese ordenamiento no preveía algún mecanismo mediante el cual el Estado pudiera obtener un pago por el uso de los nuevos canales digitales, como efectivamente ha sucedido en otros países.

En esta mesa se transmitió, a las 18 horas, el testimonio en vivo de Alma Rosa Alva de la Selva, docente e investigadora de la UNAM, quien expresó que la aprobación de la minuta “implica asestarle un duro golpe a la soberanía del Estado mexicano en materia de telecomunicaciones y alejar la posibilidad de una reforma democrática en materia de comunicación, asignatura pendiente para la reforma del Estado [...] Con la ‘Ley Televisa’ el Estado perderá el rumbo de las telecomunicaciones e impedirá la construcción de una política para la convergencia tecnológica”, señaló. La especialista advirtió que quedará anulada la posibilidad de desarrollar en el país una sociedad de la información más democrática y más equitativa.

La ley despojará al Estado mexicano de recursos financieros de alta envergadura, ya que no considera como obligatorio el pago de derechos de los consorcios, sobre todo televisivos, para la explotación del espectro para ofrecer servicios de alto valor, como el acceso a internet y la telefonía celular. La minuta condenará a los medios educativos y culturales a un creciente desestímulo, al impedirles afrontar la transición digital.

A las 18:30 se abordó, en una mesa de análisis de más de una hora, el impacto de las reformas en los medios públicos, conducida por el licenciado Edgardo Benítez, subdirector de información de Radio Educación, en la que participaron el titular de Radio UNAM, Fernando Álvarez del Castillo; el profesor e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Federico del Valle Osorio; y en la que tuve el honor de participar. Los especialistas invitados a esta mesa coincidimos en rechazar la minuta luego de analizar las implicaciones que, para los medios públicos, tendría la aprobación de este proyecto de reformas.

Mediante enlaces telefónicos se incorporaron a esta mesa los testimonios del licenciado Ernesto Velásquez Briseño, director general de TV UNAM y presidente de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, así como del licenciado Alberto Rojas Zamorano, director general del Sistema Michoacano de Radio y Televisión.

En esta mesa se incluyó el comentario grabado de la senadora priísta Dulce María Sauri Riancho, quien señaló que “la preservación de la democracia en

una sociedad exige dominar a los poderes fácticos y esto sólo es posible con el respeto al estado de derecho, con buenas leyes que fortalezcan al Estado y otorguen mandato al gobierno para combatir y castigar excesos”.

Además se transmitió, durante esta mesa, el testimonio del senador del PAN, Felipe de Jesús Vicencio, quien consideró que la minuta que iba a ser votada en el Pleno del Senado, era muy inconveniente y totalmente distante de las aspiraciones expresadas por diversos sectores de la sociedad para poder contar con una legislación actualizada que regulara la actividad de la radio y la televisión de manera eficaz. Centró su participación en las limitaciones de la minuta. “Contiene –dijo– un enfoque distorsionado que considera a la radio y a la televisión como una actividad eminentemente comercial. Se olvida que dan un servicio de interés público”. Además sostuvo que la minuta “no evita la concentración y favorece la expansión de los dos ya dominantes consorcios, en detrimento de los pequeños concesionarios”.

El documento, agregó, no sólo bloquea la posibilidad de nuevos competidores, sino que desdeña a los permisionarios e ignora los muchos esfuerzos que hacen los medios públicos sociales y comunitarios, con fines distintos a los lucrativos.

Como parte de los testimonios grabados que la emisora difundió, Luis Arturo Bassols, representante de la sociedad civil en las mesas de negociaciones para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión, y Alberto Aziz Nassif, periodista y columnista del periódico *El Universal*, coincidieron en señalar los efectos negativos que traería consigo la aprobación de la minuta.

A las 22:58 horas se emitió el testimonio del periodista Miguel Ángel Granados Chapa, quien recordó que faltaban unas cuantas horas para que la Cámara de Senadores votara una reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión, en detrimento del bien general. La minuta, dijo, lesiona el interés general en beneficio de los intereses particulares de dos empresas.

A las 23:05 horas Radio Educación transmitió el programa *Plaza Pública*, producción de Radio UNAM, que ese día abordó el tema de las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones. El conductor de *Plaza Pública*, Miguel Ángel Granados Chapa, expuso algunos de los defectos de la minuta y criticó el hecho de que los senadores que aprueban el dictamen no explican las razones de su apoyo a dicha reforma.

En este mismo tenor tuvo lugar el testimonio del senador panista Javier Corral Jurado, quien afirmó para el programa *Plaza Pública* que

La minuta es un retroceso y una página ominosa en la historia del Senado de la República, ya que los legisladores renunciaron al mandato constitucional de legislar por el bien nacional. Es una reforma al servicio de intereses estrictamente monopólicos, que refuerza la concentración mediática en México. Esta minuta desde el punto de vista técnico y especializado no tiene legitimidad. Tuvieron que conseguir votos en otra Comisión muy desvinculada del tema, como es la de Estudios Legislativos para poder sacar el dictamen y presentarlo al pleno. Y en este sentido, es vergonzoso porque la Comisión de Comunicaciones y Transportes, que le ha dedicado más tiempo y estudio al tema, votó mayoritariamente en contra. Fueron ocho votos en contra, cinco a favor y dos abstenciones. Y éste no es un dato menor.

Cabe señalar que durante este primer día de programación especial, Radio Educación también transmitió en diferentes espacios el spot producido por el Instituto Mexicano de la Radio a fin de rechazar las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones. Además es importante precisar que durante esta jornada histórica de transmisión a través de los micrófonos de Radio Educación, los ciudadanos pudieron dar a conocer la protesta ciudadana programada para el 30 de marzo, a las 10:00 horas, en el Palacio de Xicoténcatl, organizada para llamar la atención de los legisladores a fin de que no votaran a favor de la minuta.

Al día siguiente, el jueves 30 de marzo de 2006, el tema de la minuta de las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y la de Telecomunicaciones continuó como parte de la programación especial de Radio Educación. A las 7:50 horas se transmitió una cápsula con el testimonio de Carlos Monsiváis. El escritor indicó que aprobar la minuta era desatender el sentir de la población, de los medios públicos y del Instituto Federal Electoral (IFE).

A las 9:00 horas en el noticiario cultural *Su casa y otros viajes*, se transmitió una serie de testimonios que cuestionaban la minuta de reformas. La titular del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Sari Bermúdez, señaló que la polémica ley no estaba lista para ser lanzada. Mientras que el periodista e investigador Raúl Trejo Delarbre aseguró que se trataba de un agravio a los

medios públicos en beneficio de los privados. El poeta Eduardo Langagne externó su preocupación por la pérdida de pluralidad que implicaba la aprobación de la controvertida ley.

A las 10:15 horas se retransmitió la mesa de análisis “Los costos políticos y sociales de las reformas”. A las 11:06 horas se difundió el testimonio de la señora Dolores Béistegui, directora del Instituto Mexicano de la Radio (Imer), quien indicó que tras cuatro meses de consulta, con la participación de académicos, instituciones y ciudadanos, las observaciones ahí vertidas no fueron tomadas en cuenta, motivo por el cual el Imer tomó la postura de transmitir spots para manifestar su desacuerdo contra la minuta de reformas. A las 11:10 horas se retransmitió la mesa de análisis en torno al “Impacto de las reformas en los medios públicos”.

A las 13:40 horas Radio Educación inició la transmisión en vivo desde el Senado de la República. En enlace telefónico, la locutora Hilda Saray Gómez dio un panorama sobre la situación que en esos momentos se vivía en el Senado y daba cuenta de los legisladores que subían al estrado. Mientras que el periodista Virgilio Caballero, desde la cabina de transmisión José Vasconcelos en Radio Educación, recibía la señal y hacía un recuento de la polémica ley y de la imprudencia de los legisladores en la sesión del día en cuestión –jueves 30 de marzo de 2006. Con esta transmisión el público de Radio Educación pudo escuchar en vivo las posturas, en contra y a favor, de la aprobación de la minuta.

En este sentido, Dulce María Sauri conminó a los senadores a analizar su voto con base en lo mejor para México. El senador Javier Corral Jurado mostró su indignación por la forma turbia y ventajosa en que se validó la minuta. El senador priísta Manuel Bartlett Díaz calificó la minuta de abusiva; en tanto que el senador Raymundo Cárdenas insistió en votar en contra de la ley, contrario a lo expuesto la senadora del Partido Verde Ecologista, Verónica Velasco Rodríguez habló de las bondades de la minuta por la transparencia en la explotación del espacio radioeléctrico que contenía.

En defensa de la minuta también se escuchó a los senadores César Camacho, Héctor Larios, Diego Fernández de Cevallos y Emilio Gamboa Patrón. No se regala el espectro radioeléctrico a una empresa comercial como falaz y dolosamente se ha dicho, declararon insistentemente. “No hay daño patrimonial a la nación” y no se puede seguir atado a una ley anacrónica. La minuta, con todo y que deben agregársele reformas, representa un avance, sostuvieron los legisladores.

La transmisión en vivo desde la Cámara de Senadores dio cuenta de los 40 legisladores que se manifestaron contra la ley y que presentaron propuestas para modificarla. Sin embargo, todos estos argumentos fueron rechazados en el pleno, en una sesión histórica que terminó a las cuatro de la mañana del viernes 31 de marzo.

Radio Educación y el Canal del Congreso fueron los únicos medios que transmitieron en vivo la sesión íntegra desde el pleno de la Cámara de Senadores, en una emisión histórica de más de catorce horas.

El viernes 31 de marzo a las 11:00 horas, luego de dar a conocer los resultados finales de la votación de la minuta –aprobada en diciembre por la Cámara de Diputados y ratificada por el Senado de la República, con 81 votos a favor, 40 en contra y cuatro abstenciones– se llevó a cabo una mesa especial de “Conclusiones” que fue conducida por el politólogo José Luis Miranda –con la presencia de la Dirección General de Radio Educación. La aprobación de las reformas se dijo: “afecta directamente a la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México. Empequeñece a los medios públicos que están al aire”.

En esta mesa se escucharon las opiniones del investigador de la UNAM Jorge Cadena Roa, del senador panista Felipe de Jesús Vicencio, del legislador priísta Manuel Bartlett Díaz y del escritor Carlos Montemayor, quienes comentaron que se impuso el poder de Televisa. Responsabilizaron al Senado del desmantelamiento de los medios públicos, pero también comentaron que la batalla “aún no estaba perdida”.

A las 12:00 horas dio inicio otra mesa de análisis titulada “El día gris de la radio y la televisión”, a cargo del periodista Froylán López Narváez, con la participación del investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Javier Esteinou Madrid, la senadora priísta Dulce María Sauri Riancho y el senador panista Javier Corral. Se comentó que la decisión de los senadores sería castigada por los votantes el 2 de julio. Se habló de la intransigencia que imperó en la sesión del jueves 30 de marzo en la Cámara de Senadores, donde los argumentos estériles ganaron. Se externó también la indignación por el despojo que se hacía a los medios que cumplían con una verdadera labor social y cultural.

El lunes 3 de abril a las 10:00 horas se transmitió la mesa de análisis “Repercusiones en el ámbito radiofónico, la aprobación de las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones”, a cargo del periodista Miguel Ángel Granados Chapa, con la participación de la doctora

Alma Rosa Alva de la Selva y del maestro Gabriel Sosa Plata. Durante la mesa se externó que fue una iniciativa pensada por Televisa. Por lo tanto, estas reformas sólo beneficiarán a las grandes televisoras que saldrán ganando con el exceso de comercialización. Además, las reformas están encaminadas a que los medios públicos no participen en el proceso de digitalización, lo que los llevará a desaparecer.

A las 16:00 horas, se transmitió la mesa de análisis “Repercusiones en el ámbito cultural, la aprobación de las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones”, con la conducción del dramaturgo Víctor Hugo Rascón Banda. Se escucharon las voces de repudio de diversos creadores, como Juan Villoro, Carlos Monsiváis, Lorenzo Meyer, Emilio Carballido y Mireya Cueto. Se conversó con los cineastas José Luis Urquieta y Jaime Casillas, quienes consideraron que las reformas excluían la diversidad. “Con fines electorales los legisladores obsequiaron todos los privilegios a la iniciativa privada”, coincidieron.

El jueves 6 de abril a las 10:00 horas, se transmitió la mesa “Repercusiones en el ámbito jurídico, la aprobación de las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones”, bajo la conducción del especialista en derecho, Eduardo Torres Maldonado. La mesa contó con la participación de la doctora Liliana Fort, profesora de filosofía del derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana; la abogada independiente Gabriela Barrios Garrido, especialista en derecho de las tecnologías de la información y la comunicación; así como de la licenciada Clara Jusidman, quien preside en forma honoraria el INCIDE Social. Se analizaron durante hora y media las posibles faltas jurídicas cometidas al aprobar la minuta de reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y la de Telecomunicaciones.

Es importante destacar que en esta defensa informativa encabezada por Radio Educación, diferentes programas de la emisora analizaron, en reiteradas ocasiones, el proyecto de reformas entre estos programas destacan: *Punto de Encuentro*, conducido por los periodistas Miguel Ángel Granados Chapa, Javier Solórzano, Ricardo Rocha y Virgilio Caballero; *Política en plural*, a cargo del maestro José Luis Miranda; *Pantalla de Cristal*, con la conducción de José Antonio Fernández; así como *El fin justifica los medios*, *Del campo y de la ciudad* y *Relieves*, entre otros. No debe omitirse el relevante trabajo informativo

del noticiario *Pulso* en cada una de sus emisiones y en los enlaces y avances informativos.

A manera de conclusión: un balance de lo realizado y el futuro de los medios públicos

Es importante señalar que habrían sido muchas las repercusiones en los medios públicos con la aprobación de aquella ley. Pero en esta parte de mi reflexión me limitaré a mencionar sólo algunas, las que considero más importantes, con la intención de contrastarlas con los lineamientos de lo que ahora se presenta como un reto: la configuración, diseño y cabildeo de una ley de medios que no cometa los mismos errores ni abusos que la recién desechada —en términos reales— por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En primer término, si bien es cierto que desde el punto de vista jurídico la radio y la televisión educativa y cultural no desaparecían con el proyecto de la “Ley Televisa”, sí se les condenaba a quedar minimizadas frente a la proliferación de canales de radio y de televisión que traería consigo la transmisión digital. La posibilidad de una mayor diversidad de contenidos se esfumaba; en cambio, veríamos poco a poco y a caso de un golpe, la multiplicación de la pobre oferta de contenidos que hoy campea por los cuadrantes de la radio y la televisión. Una nueva ley debe tener presente el lugar que corresponde a las radiodifusoras y televisoras públicas como baluartes de la cultura y de la comunicación de Estado.

Otra consecuencia de la llamada “Ley Televisa” era que, los llamados medios públicos prácticamente no podrían tener acceso a los servicios adicionales inherentes a la tecnología digital, como quedaba establecido en el artículo 28 de la ley, donde sólo se imponían obligaciones en materia de política digital pero no se les permitía el aprovechamiento de esa misma conversión tecnológica para poder ofrecer, a través de sus propias redes, servicios adicionales con fines educativos y culturales; cuestión que una nueva ley tendría que considerar: el aprovechamiento pleno de las tecnologías digitales para los medios públicos.

Una tercera consecuencia es que aquella reforma le cerraba el paso al crecimiento de la radiodifusión de servicio público, al aumentar la discrecionalidad en el otorgamiento de permisos ya que, además de cumplir con los requisitos que se establecían para los concesionarios, se adicionaban una serie de

disposiciones totalmente subjetivas como aquella del artículo 20 fracción segunda de la ley: “se podrá recabar información de otras autoridades e instancias para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso”. Requisitos notoriamente diferentes e inequitativos para la obtención de permisos y concesiones. Por lo que el trato equitativo entre permisionarios y concesionarios tendría que ser un elemento a incluir en la nueva norma que se diseñe a este respecto.

Por último, pero no por ello menos importante, con aquella ley se cancelaba la posibilidad de convertir a los medios gubernamentales en un verdadero sistema de medios públicos, reconocidos jurídicamente como tal, para que fueran vehículos de expresión de la propia sociedad a la que sirven y dejaran de ser proyectos políticos sexenales o coyunturales con un fin inmediato.

Con la “Ley Televisa” se le cerraba la puerta a la iniciativa social en general, y a la radiodifusión de servicio público en particular, se le condenaba a quedar arrinconada o a morir de asfixia por falta de recursos para poder realizar su conversión tecnológica, lo que representaba un botín para los medios comerciales. Hoy tenemos la oportunidad de revertir esto. Hoy, a partir de la resolución de la Suprema Corte y de las acciones de defensa que se dieron en diversos frentes, se tiene la oportunidad de corregir y de hacer de los medios públicos de México, y de los medios en general, instrumentos del desarrollo y no sólo del enriquecimiento de poderosos concesionarios.

La “Ley Televisa, los medios públicos y las tareas pendientes

Ernesto Velázquez Briseño

A diferencia de lo que sucedió en otros países, especialmente en el continente europeo, en México la televisión no surgió bajo un modelo de televisión pública con propósitos educativos, culturales y de servicio social, sino siguiendo el modelo comercial de Estados Unidos. Luego del famoso viaje que realizaron, por órdenes del presidente Miguel Alemán, el escritor Salvador Novo y el ingeniero Guillermo González Camarena a Gran Bretaña y a Estados Unidos para conocer los modelos con los que comenzaba a operar el nuevo medio de comunicación, el gobierno mexicano optó por seguir el modelo estadounidense de la cadena ABC, con ello inició un paradigma que no ha sufrido modificaciones importantes hasta nuestros días. Por su parte la radio, surgida décadas antes, para finales de la década de 1940 y principios de la de 1950 –momento en que surge la televisión en nuestro país– es ya una radio dominada por los intereses comerciales, dedicada al entretenimiento, con pocos modelos de radio educativa y cultural, algunos tienen corta vida, aunque destacan de entre ellos dos modelos que persisten hasta nuestros días: Radio Educación creada en 1929 y Radio Universidad fundada en 1937.

Desde entonces, los medios privados respondían con virulencia cuando detectaban algún riesgo para sus intereses, como sucedió en 1936 cuando en la presidencia del general Lázaro Cárdenas su secretario de Comunicaciones, el general Francisco J. Mújica le propone estatizar la radio privada: “este hecho, que evidentemente no ocurrió, fue captado por el empresario Azcárraga Vidaurreta como un aviso de un peligro siempre latente, para el cual buscó aliados, formó

cuadros y ejerció presiones no sólo en México sino en numerosos países de América Latina”.¹

La iniciativa de Mújica ha sido abordada por diversos estudiosos de los medios como una de las formas de detener la consolidación del poder de los medios privados frente al Estado. Patricia Ortega señala al respecto que “para entonces, el sector de los radiodifusores ya dejaba sentir su influencia sobre las decisiones de gobierno cada vez que éstas afectaban sus intereses”.²

No se eligió pues un modelo de radiodifusión pública como sustento de la función social que debería tener el nuevo medio de comunicación electrónico y desde entonces el desarrollo de la televisión, así como de la radio educativa y cultural de México, ha estado marcado por enormes altibajos, por la precariedad como constante de la operación cotidiana y por un sinnúmero de avatares que las han determinado como una alternativa marginal. Ha existido una clara intención de frenar su crecimiento y desarrollo por parte de los medios privados, y ha sido evidente la imposibilidad de estos medios educativos y culturales para constituirse como verdaderos sistemas públicos. Todo ello enmarcado en la ausencia de un marco jurídico que garantice su operación, es decir, por una clara omisión del tema dentro de las leyes vigentes.

No es el propósito de este ensayo hacer un recuento histórico de la radio y la televisión educativa y cultural, sin embargo es necesario referir que otra de sus características ha sido un largo periodo de estancamiento en la aparición de nuevos medios que se reanima a partir de las décadas de 1970 y 1980. Son los años en que, en cuanto a la televisión, el gobierno adquiere el control de Canal 13, luego convertido en Instituto Mexicano de Televisión (Imevisión), que reuniría además al Canal 7 y al Canal 22; así como de la creación de diversos sistemas estatales. También datan de la segunda mitad de la década de 1980 el Instituto Mexicano de la Radio (Imer) y de otras radiodifusoras tanto estatales como universitarias. El nuevo impulso de los medios educativos y culturales se da en la década de 1990 con la renovación estructural de Canal 11, con el surgimiento de Canal

¹ Fátima Fernández Christlieb, “Impacto de la concentración de los medios en la sociedad globalizada: el caso de México”, *Los medios públicos de comunicación en el marco de la Reforma del Estado en México*, Comisión de RTC, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, 2000, p. 124.

² Patricia Ortega Ramírez, *La otra televisión. Por qué no tenemos televisión pública*, Universidad Autónoma Metropolitana/*Etcétera*, México, 2006, p. 116.

22 como televisora cultural, con el crecimiento de Televisión Mexiquense y de algunas televisoras de provincia, y con el desarrollo que en esos años tienen el Imer y Radio Educación.

Desde el punto de vista legal, las radiodifusoras y televisoras educativas y culturales funcionan en su inmensa mayoría, al amparo de la figura de la permisión que fue establecida en la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV) promulgada en 1960. En esa ley se señala, en términos generales, que los permisionarios son aquellos que hacen uso de un medio de comunicación electrónico para propósitos educativos y culturales y están impedidos para la transmisión de anuncios comerciales, a diferencia de la concesión que es la figura que opera para medios con fines comerciales que, por supuesto, están posibilitados para la venta de tiempo aire y para cualquier tipo de acto comercial en beneficio de la empresa que la opera. Específicamente en el artículo 13 de la LFRTV se define a las permisionarias como aquellas “emisoras oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios”.

Al paso de los años estas dos figuras legales —la concesión y la permisión— nos parecen, qué increíble, comunes y hasta normales, pero resulta que México es el único país donde se hace esta distinción que es, de hecho, un esquema discriminatorio. En otros países simplemente se habla de licencias, unas con fines culturales y otras con fines comerciales pero sin crear estos distingos ominosos que en la práctica han significado que el concesionario está facultado para hacerlo todo y el permisionario destinado a la pobreza y a las limitaciones técnicas, a vivir del escaso y discrecional presupuesto gubernamental, lo que de pasada condiciona su línea editorial y los determina a ser, como lo señala concretamente la Ley Federal de Radio y Televisión vigente, “medios oficiales” y los deja imposibilitados para buscar otros tipos de financiación.

El anecdotario de la precariedad y de la imposibilidad de independencia editorial se multiplica a lo largo de la historia de los medios estatales: su razón de ser ha sido, en un gran número de casos, la de promover la imagen del presidente, secretario o gobernador en turno; en muchas ocasiones ha sido imposible el ejercicio de la crítica y quienes pretenden lograr espacios para ello son cesados fulminantemente; si el nuevo gobernante no tiene interés en la televisora estatal ésta pasa seis años sumida en el ostracismo hasta que, de nueva cuenta, seis años después acaso tiene la suerte de que llegue al poder un gobernante que valora

a los medios de comunicación, sobre todo por su capacidad de promover los proyectos de gobierno. A este panorama, para ser honestos, se ha sumado la designación de directores de sistemas de televisión y radio, no por sus méritos profesionales sino por su cercanía con los gobernantes; otro tema por lo menos difícil: los gobiernos o directivos que están convencidos de que la programación de los medios públicos debe destinarse a repetir las fórmulas de la radiodifusión comercial y que, ante todo, hay que pelearse por las audiencias. Cuando al anecdotario mencionado se suma esto último, el desastre se torna mayúsculo.

Desde luego existen espléndidas excepciones y es necesario mencionar que algunos medios han logrado niveles de calidad importantes, lo que les ha permitido obtener destacados reconocimientos internacionales, incluso han podido extender sus transmisiones más allá de nuestras fronteras. Son medios que se renuevan, que se constituyen como la alternativa necesaria frente a la radiodifusión destinada únicamente al entretenimiento con fines comerciales.

La necesidad de una radiodifusión pública

Los medios de comunicación inciden de forma tan evidente en todas las actividades humanas y en la situación de nuestras sociedades que, en consecuencia de ello, insistir en su empleo con propósitos educativos y culturales resulta esencial, sobre todo en los países en desarrollo donde existen grandes dificultades para garantizar acceso generalizado a la educación, a la cultura y a mejores rangos de calidad de vida entre sus pobladores pero donde, paradójicamente a esas dificultades, la penetración de los medios es apabullante, y contundente su manera de determinar conductas, modas, consumos, figuras sociales y hasta posturas ideológicas.

No existen muchos estudios que presenten un comparativo de la penetración de los medios frente al acceso a la educación en México, sin embargo, según cifras del pedagogo Omar Chanona, un mexicano al llegar a la edad adulta ha estado expuesto aproximadamente a 12 mil horas aula frente a 27 mil horas de exposición a los medios. Conforme crece ese mexicano, la cifra de exposición a los medios se potencia. Así de grave y contundente es la penetración mediática; así de urgente la necesidad de fortalecer su uso para la educación y la cultura y la de conformarlos como verdaderos medios públicos.

En nuestro país existen más de medio centenar de radiodifusoras y televisoras educativas y culturales que, por su origen, reflejan una enorme diversidad de estructuras formales y de organización. Se trata de medios dependientes tanto del gobierno federal como de gobiernos estatales, de universidades públicas y privadas, hasta congresos locales. Esto ha determinado que algunas dependan de las oficinas de cultura, otras sean responsabilidad de las oficinas de comunicación social, otras de las secretarías de educación locales y hasta existe una radio dependiente de una asociación civil creada por una universidad privada. Esa diversidad también se expresa en su constitución formal: algunas son dependencias universitarias, otras organismos descentralizados, otras empresas paraestatales y apenas unos cuantos sistemas son institutos de radio y televisión.

En cuanto a su figura legal, de las 27 televisoras educativas y culturales del país sólo cuatro operan bajo el régimen de concesión –Canal 22, Televisión de Hermosillo, Corat de Tabasco y Tele Yucatán– y las demás son permisionarias. Respecto a la radio, de las más de 40 existentes sólo dos sistemas cuentan con concesiones –Imer y la radiodifusora estatal de Tlaxcala. Los medios educativos y culturales del país, se agrupan en diversas asociaciones de las que destacan La Red de Radiodifusoras Educativas y Culturales de México y la Red de Radiodifusoras Universitarias. Existe también una Red Universitaria de Video, Televisión y Nuevas Tecnologías pero está integrada preponderantemente por productoras audiovisuales, salvo tres televisoras universitarias.

La Red de Radiodifusoras Educativas y Culturales de México fue creada ante la necesidad de propiciar la articulación y la colaboración común entre todos los sistemas de servicio público del país en 1994. La suma de las estaciones de radio y televisión agrupadas en estos sistemas es de más de 400 a lo largo y ancho del territorio mexicano. Su penetración regional es tan amplia que en conjunto cubren a una audiencia estimada en más de 30 millones de personas en las 31 entidades de la federación, lo que la constituye, por esa infraestructura, como la tercera red de radiodifusión de importancia en el ámbito nacional.

Durante los últimos años los medios privados en México han refrendado el célebre adjetivo de ser “los poderes salvajes”, determinando también la vida política y ejerciendo una notable influencia en el electorado, como lo probaron las elecciones presidenciales de 2006. En los primeros cuatro minutos de un noticiario de la televisión privada el conductor construye o destruye la trayectoria de un político, inventa la genialidad de un mediocre compositor de música

comercial, eleva a niveles de epopeya una simple victoria en un torneo deportivo local, modifica lastimosamente el lenguaje, omite intencionalmente la realidad nacional, convierte en nota de interés para todo el país la vialidad de una calle de la Ciudad de México y fustiga lapidariamente la última protesta expresada en una marcha pública. Por eso es necesario contar con otra televisión y otra radio que se constituyan como proyectos independientes con información imparcial y con altos niveles de calidad en sus contenidos y formatos.

Ante la obsesión de la radiodifusión comercial de saturar para el olvido, estas radiodifusoras y televisoras deben ser la alternativa que no considera al televidente y radioescucha como un consumidor, que no lo tratan como sujeto de algún retraso mental y que no determinan sus contenidos por la necesidad de volver redituable publicitariamente su oferta programática. Son estos medios los que realmente apuestan por la producción independiente y por los nuevos lenguajes audiovisuales, por tratar aquellos temas que no son considerados por los medios comerciales, y que también apoyan la producción de los nuevos realizadores y productores.

Frente a las necesidades y rezagos de nuestro país y con base en su amplia penetración regional, estos medios tienen la posibilidad de llevar educación a distancia, información social independiente, información de salud y programas culturales a una población que, de otro modo, sólo tendría el destino de la telenovela, el deporte comercial y el programa cómico o de concurso como opciones. De ahí que, al contrario de lo que sucede, la creación de nuevos medios educativos y culturales y su fortalecimiento debería ser siempre respaldada y estimulada.

La historia previa a la “Ley Televisa”

Al panorama desalentador de las carencias de la radiodifusión pública en el país se suma una larga lista de atentados contra ellas. En toda la República, los medios privados o los representantes locales de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) constante levantan denuncias o buscan la revocación de los permisos de las televisoras educativas y culturales con los argumentos más ridículos. El caso más reciente y que sin duda será célebre por su torpeza sucedió en Sinaloa en mayo de 2006, la CIRT local acusó a la nueva estación de radio

estatal –que ha logrado una respuesta muy exitosa de audiencia– de un nuevo delito. Se trataba de un inadmisibles “robo de audiencia” que estaba afectando a las radios comerciales “cuando no deberían ser ni nuestra sombra”, declaraba ofendido el representante local de la CIRT a la prensa, y de nuevo amenazaba con solicitar la revocación del permiso de la estación de radio estatal.

Ejemplos como éstos se han repetido decenas de veces. A ello se suma el atentado que significa destinar presupuestos claramente insuficientes a los medios estatales, lo que parte de una evidente carencia de política pública federal con respecto a los medios públicos.

Otro atentado más son las reformas promulgadas en marzo de 2006, conocidas ahora como “Ley Televisa”, no sólo para la sociedad en su conjunto sino específicamente para los medios públicos. Por omisión y en un claro intento de marginarlas, los elementos de dichas reformas representaban la culminación de una historia de atropellos, ataques y desdenes que incluso se convertían en la sentencia legal de su paulatina pero definitiva desaparición, con el daño que esto hubiera significado para el Estado, y en consecuencia para la nación misma, de no haber sido revocadas.

Antes del ya famoso día de la celeridad legislativa –es decir el 1 de diciembre de 2005 cuando por unanimidad y en siete minutos se aprobó en la Cámara de Diputados la entonces minuta que adicionaba, derogaba y reformaba diversos elementos de las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones–, las televisoras y radiodifusoras educativas y culturales habían emprendido, al igual que diversas instituciones y actores sociales, un largo recorrido en foros, mesas de diálogo, seminarios y encuentros especializados, llevando a todo los niveles de gobierno y ante todos los Poderes de la Unión el tema urgente de las difíciles condiciones de los medios públicos y la necesidad de establecer un marco jurídico adecuado para su operación.

En esos foros, especialmente a partir del año 2000, los representantes y directivos de las radiodifusoras y televisoras educativas y culturales, así como investigadores, analistas, productores independientes, medios comunitarios, asociaciones civiles y organismos no gubernamentales presentaron propuestas específicas que buscaban modificar las condiciones en las que se realiza el trabajo de la radiodifusión de servicio público. En las famosas Mesas de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos en 2001, hubo una dedicada

específicamente a los medios públicos en la que de manera insistente se plantearon los temas omitidos en las leyes vigentes en relación con éstos.

Es ampliamente conocido que las mesas de diálogo fueron abruptamente suspendidas cuando a espaldas de éstas, el gobierno federal pactó con los radiodifusores privados la supresión del impuesto en especie del 12.5% que pagaban las empresas desde hacía décadas en lo que hoy es conocido como “El decretazo”, impulsado por la esposa del entonces presidente de la República, Vicente Fox. Los daños que el actuar de la primera dama han provocado al país en éste y en muchísimos otros ámbitos no han sido suficientemente ponderados y desde luego no son menores.

Luego de esta abrupta suspensión hubo una especie de limbo provocado por el desencanto y por la evidencia de que no había una real intención en el gobierno federal de modificar las condiciones inoperantes de la Ley Federal de Radio y Televisión, ni mucho menos de apoyar un nuevo marco legal para la radiodifusión pública.

En ese estado estaban las cosas el 1 de diciembre de 2005. Inmediatamente después de la aprobación en la Cámara de Diputados de la minuta mencionada y de su envío a la Cámara de Senadores, la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales inició, como muchos otros grupos y especialistas, una intensa tarea de presentación de documentos y análisis a los legisladores para mostrar con evidencias contundentes el daño que dicha minuta provocaba, entre otros, a los medios públicos. Además solicitó la garantía de su participación en la Consulta Pública a la que convocó la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República.

Durante largas sesiones con la Comisión de Comunicaciones y Transportes, los opositores a las reformas probamos todo: que había artículos totalmente inconstitucionales o que se contradecían con otras legislaciones; que las reformas no propiciaban una equidad y mayor competitividad sino que, por el contrario, venían a abundar en el panorama lamentable de la increíble concentración de medios que hay en nuestro país; que los medios públicos estaban totalmente omitidos, desperdiciándose una vez más la posibilidad de incorporar a las reformas los urgentes elementos legales que requiere la radiodifusión pública. Además, se denunció el tratamiento que se asentaba en dichas reformas respecto a estos medios: para empezar se les reiteraba el ominoso tratamiento de “medios oficiales”, suprimiendo la posibilidad de su necesaria independencia editorial y

de gestión; se omitía de plano la posibilidad de que los permisionarios pudieran ofrecer los servicios que permite la convergencia tecnológica de la radiodifusión digital, de tal manera que se les impedía no sólo el proporcionar servicios como redes de telecomunicaciones, sino que increíblemente se les negaba el acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías.

Se establecían una serie de requisitos para la creación de nuevos medios permisionarios imposibles de cumplir, que eran además abiertamente persecutorios, que fomentaban aún más la discrecionalidad en el otorgamiento de nuevos permisos y que resultaban totalmente inequitativos y discriminatorios. Si los medios públicos eran maltratados así, en el caso de las radios comunitarias el desastre era mayor: ni siquiera eran mencionadas en los textos propuestos.

En las sesiones se insistió en que es urgente que se reconozca que los medios educativos y culturales, sean permisión o concesión, son medios de Estado porque atienden una función social primordial del Estado mexicano que emana —es necesario recordarlo una y otra vez— de los preceptos más fundamentales de nuestra Constitución: la obligación del Estado de garantizar y propiciar la educación y formación cultural de sus habitantes y con ello, en consecuencia, propiciar su desarrollo.

Pero lo que fue evidente es que no existía ni la más mínima intención de modificar una sola palabra de lo establecido en la minuta aprobada. Las sesiones no eran otra cosa sino una transparencia simulada en la que los grupos y senadores opositores a las reformas agotábamos inútilmente nuestros argumentos cuando en realidad se buscaba simplemente legitimar una supuesta consulta pública; se trataba de dibujar una consideración de apertura a la crítica mientras que en los pasillos eran establecidos los acuerdos para mayoritar su aprobación. Era claro que, en tanto el procedimiento legal exigía que en caso de existir correcciones el conjunto de las reformas tendrían que regresar de nuevo a revisión en la Cámara de Diputados, se intentaba de todas las maneras posibles forzar su aprobación por mayoría sin modificación alguna, blindando con ello los negocios de los concesionarios privados ante el grave temor en esos días de que un candidato de izquierda llegara a la Presidencia de la República.

La propuesta tras bambalinas para los medios públicos de parte de los defensores de las reformas era simple: “apoyen a que se promulgue así y les prometemos que luego de ello veremos cómo les podemos ayudar”. Es decir, de nuevo la actitud que ha prevalecido en la industria privada: el desdén para con los medios públicos

vistos como molestos, inoperantes, que hacen “competencia desleal” a los medios privados y que representan un gasto inútil.

Garantizado el mayoriteo, el jueves 30 de marzo de 2006 fueron aprobadas las reformas en el Senado por 81 votos a favor y 40 en contra. Esto significaba para los medios públicos uno de los más escandalosos absurdos: una parte del Estado, el Poder Legislativo, le negaba las condiciones mínimas adecuadas y afectaba directamente a los medios del Estado, poniendo en serio riesgo su propia existencia y el que pudieran realizar la función social para la que fueron creados y que le es fundamental, precisamente, al Estado tal y como lo señalan sus preceptos constitucionales.

Durante todo el tiempo que transcurrió desde el 1 de diciembre hasta el 30 de marzo los medios públicos acordaron transmitir una campaña en contra de las reformas que se tradujo en desplegados públicos, una campaña inédita de información en todas las radiodifusoras y televisoras y una serie de programas de análisis que mostraban los peligros de lo que sucedía. Los medios se unían por vez primera en una campaña amplia que hizo reaccionar a sus audiencias, provocó por supuesto la irritación de los medios privados, desató campañas de desprestigio e impulsó a las plumas por encargo la publicación de artículos en contra de los medios educativos y culturales y de sus representantes. En la cercanía de su aprobación otros medios como el Imer tomaron medidas aún más radicales, transmitiendo una misma canción durante todo un día en sus frecuencias, como muestra de la carencia de opciones que propiciaría la aprobación de las reformas al provocar la desaparición de la alternativa de contenidos de los medios públicos.

No hay atropello que por bien no venga. Los medios educativos y culturales se unieron para enfrentar las reformas: en su mayoría se enlazaron a las pautas de inconformidad y a la difusión amplia de los programas de análisis, mostraron su fuerte penetración pública en todo el país, provocaron que la prensa diera la primera plana a sus protestas e hicieron evidente el desaseo y turbiedad de intereses de los legisladores y políticos para los que la función social de los medios era un tema irrelevante.

Luego de la aprobación de las reformas los medios pactaron por unanimidad, en la asamblea de la Red que los reúne, impulsar el diseño de un proyecto legal para los medios públicos y respaldar la controversia de inconstitucionalidad que presentaron 47 senadores ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Los dos temas eran vistos con las advertencias del largo camino que supone la construcción e impulso de un proyecto legal, con la memoria de los intentos fracasados por renovar las leyes en 2002 y 2004, y también con el escepticismo del resultado que tuviera la acción de inconstitucionalidad.

Nadie, hay que decirlo con claridad, esperaba entonces la sentencia favorable de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre todo con el desaliento de lo que había sucedido en el Poder Legislativo. Sin embargo se confiaba en que por lo menos el tema de la afectación a los medios públicos, incluido como uno de los argumentos de la acción de inconstitucionalidad, sí prosperaría, pero nunca con el alcance, el tono y la trascendencia con la que fue dictaminado por los ministros de la Suprema Corte.

Los medios públicos en la deliberación de la Suprema Corte

En una de las célebres jornadas de deliberación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la acción de inconstitucionalidad, el ministro Mariano Azuela hizo una extensa reflexión sobre la inequidad en la que se encuentran los medios públicos en México frente a los medios comerciales, sobre todo considerando la tarea fundamental que cotidianamente realizan, que no es otra sino precisamente la del cumplimiento de los principios generales que señala la propia Ley Federal de Radio y Televisión. El ministro Azuela hizo un recuento de lo que se establece en el artículo 5 de la Ley cuando se habla de que “la radio y la televisión tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana”. Azuela hizo especial énfasis en la parte de los propósitos que deberán procurar las transmisiones de los medios: “contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana”. Esto, entre otras cosas, es precisamente la tarea para la que estaban destinadas las estaciones permisionarias y sin embargo, lo que se hacía en las reformas no era otra cosa sino establecer un régimen para una televisión comercial fuerte, digital, y otro para “una televisioncita modesta, casi diríamos de función social altruista”, decía el ministro, y añadía en “la que es para especular y ganar dinero todo es clarísimo, pero en el caso de las estaciones

culturales, oficiales, de experimentación y comunitarias se les sujeta a una gran discrecionalidad”.

Ese día Azuela y ocho ministros más declararon inconstitucionales dos fracciones del artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Lo que se hizo fue cumplir, no sin la elocuente sorpresa de muchos, el antiguo anhelo de un reconocimiento público, sólido, de peso específico al provenir del máximo Tribunal de la nación, de la ominosa situación legal a la que están sometidos los medios electrónicos dedicados a la educación y la cultura en nuestro país.

Los adjetivos recurrentes en su análisis, y que también lo han sido en la denuncia pública desde hace años, son la inequidad y la evidencia de un marco jurídico discriminatorio y discrecional. Un día después, el miércoles 30 de mayo, los medios impresos señalaban que se trató de “un reconocimiento de la Corte a la función social de los medios educativos” o “Da la SCJN *oxígeno* a medios con función social” como rezaba la primera plana del periódico *La Jornada*.

Por supuesto que es necesario recordar que el ministro Azuela no habló de medios públicos: habló de las “estaciones culturales, oficiales”, de los “permisionarios” que es la figura jurídica mediante la cual la mayoría de los medios educativos y culturales operan en México, frente a los “concesionarios”, aquellos medios comerciales que pueden hacerlo todo. Y el ministro Azuela no habló de medios públicos porque no está así establecido en nuestras leyes: hemos tenido la lamentable tradición de que se hable de medios oficiales o gubernamentales y ese es uno de los elementos principales que podrá subsanarse cuando, entre otras cosas, se cuente con el marco jurídico adecuado para su operación. En ningún artículo de la ley se habla de radio y televisión públicas y la indefinición de lo que debería ser su carácter de medios de Estado; en el marco del precepto constitucional de derecho a la información, en la concepción de que su tarea debe “fortalecer la convivencia democrática” como lo señala el artículo 5 de la Ley, ha propiciado que se mantenga la añeja consideración de medios de gobierno.

Por su parte, el ministro David Góngora tuvo en sus intervenciones afirmaciones contundentes:

La televisión afecta en términos sustantivos la vida diaria del individuo, lo que implica que quienes tengan acceso al uso del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión tendrán la posibilidad de permear el tejido social y de encausar el derrotero del grupo o comunidad que toman como

objeto, afectando y determinando sus patrones y modos de vida. Esta realidad 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.³

Se trataba, en efecto, de la necesidad de ponderar la importancia de la función social de los medios. Se trató, hay que decirlo, de jornadas memorables para el reconocimiento de la radiodifusión pública.

Sin embargo es necesario explicar que, a pesar del entusiasmo por la derogación de las reformas, para los medios públicos el tema de una verdadera reforma integral que le dé certeza legal continúa pendiente. Es decir, el punto principal de los escenarios después de la sentencia de la corte es que la derogación de las reformas mencionadas sólo es una parte de una tarea extensa que aún deben realizar estos medios para lograr que las leyes consideren todos los elementos que garanticen su desarrollo e incluso su misma permanencia.

Los temas se multiplican: si queremos que existan realmente medios públicos en México, es decir medios no dedicados a la propaganda gubernamental y al elogio interminable del funcionario en turno ni a la autocensura, es necesario que se respalde en las leyes, y no en los discursos, su independencia editorial y su autonomía presupuestal y administrativa. La participación ciudadana en consejos de programación y planeación evitará que en adelante se utilicen estos medios para propósitos personales. Asimismo, las leyes pueden procurar que el Estado garantice la entrega de los recursos suficientes para instalarlas y operarlas de cara a la adopción de nuevas tecnologías.

Pero si deseamos que tengan una operación sana es necesario que cuenten con las posibilidades de financiación que hasta ahora se les ha negado sistemáticamente, de tal manera que no todo el peso recaiga en el presupuesto oficial. Cada vez que

³ Registro estenográfico de la sesión pública de la SCJN del 30 de mayo de 2007.

de manera pública se menciona la mera posibilidad de que estos medios puedan comercializar una pequeña porción de su tiempo aire la respuesta del sector privado ha sido escandalosa: “es competencia desleal” se ha dicho una y otra vez, porque estos medios “recibirían recursos públicos y además podrían obtener ingresos comerciales”.

Lo que no se ha dicho es que si hay algunos que reciben dinero público en nuestro país, esos algunos son precisamente los medios de comunicación privados. Tanto en presupuestos de comunicación social como en inversiones de los partidos políticos, los verdaderos inmensos recursos públicos año con año terminan invertidos en estos medios, sin que la ciudadanía tenga elementos para evitar el despilfarro. Y el término despilfarro no es exagerado si se analizan los presupuestos que para campañas en medios electrónicos son asignados a los partidos políticos, o si se considera que solamente el presupuesto de Canal 22, uno de nuestros mejores medios culturales, representa apenas el 5% de lo que la Presidencia de la República destinó cada año en publicidad en el, por muchas terribles razones, inolvidable y lamentable sexenio de Vicente Fox.

No es ocioso recordar que ningún permisionario puede, bajo riesgo de revocación de su permiso, vender anuncio alguno ni mucho menos a partidos políticos, de tal suerte que las posibilidades de obtener apoyos adicionales se limitan al patrocinio simple –la leyenda de “este programa llega a ustedes gracias al patrocinio de...”– o a la venta de servicios de producción. Para colmo, las autoridades mexicanas han buscado siempre inhibir la deducción fiscal que en otros países es un importante detonador económico y que en México tiene por el contrario una cauda de obstrucciones.

En términos formales no existe una regulación para que se le entreguen los presupuestos oficiales necesarios a los medios y esto ha dado por resultado una disparidad increíble a nivel nacional. El medio educativo de transmisión abierta que mayor presupuesto recibe es Canal 11 del Instituto Politécnico Nacional, mientras que el Congreso Estatal de Morelos, quien actualmente y de manera irregular controla la operación del sistema de radio y televisión de ese estado, le ha otorgado como presupuesto operativo mensual al sistema el equivalente al costo de producción de un programa televisivo de una hora de duración. ¿Cómo modificar esto?

A nivel internacional los modelos son muy diversos pero todos cuentan con garantías que no existen en México. En Gran Bretaña la BBC, uno de

los modelos mayores de televisión pública, independiente y de gran calidad, recibe los recursos derivados de un impuesto que los ingleses pagan cada año para mantener su empresa de radiodifusión. La entrega de recursos directos de la población compromete a una participación social, a una responsabilidad y transparencia en la operación, a la objetividad y la calidad de contenidos que han caracterizado al modelo británico.

En plena invasión contra Irak, la BBC transmitió información que demuestra que era mentira la versión de las armas nucleares que justificaron la agresión armada de las potencias, entre ellas Gran Bretaña. El escándalo que detonó fue mayúsculo y demostró la independencia del medio público. La independencia y la solvencia para garantizar calidad y recursos técnicos está dada gracias a la garantía de recursos financieros, pero además la BBC obtiene ingresos por la venta de derechos de exhibición, por venta de tiempo aire, por venta de productos comerciales y por el patrocinio privado de sus programas.

En Francia existen impuestos a la producción filmica extranjera cuyos fondos a su vez financian nuevos proyectos audiovisuales realizados por productores independientes. La televisión cultural, por su parte, recibe recursos suficientes asignados por el Congreso no determinados por el Ejecutivo y cuenta con autorización para comercializar su tiempo aire con condiciones muy específicas: no se permite más de 8 minutos por hora y los anuncios durante la transmisión de determinadas emisiones —las películas por ejemplo— están prohibidos.⁴ En Brasil, un país más cercano por su realidad latinoamericana, se han generado proyectos que establecen impuestos a los canales internacionales que son emitidos en el territorio brasileño y cuyos recursos permiten también la financiación de nuevos proyectos educativos y culturales en el audiovisual.

En Estados Unidos no sólo se respalda con recursos suficientes a la radiodifusión pública, incluso un impuesto especial que están pagando las radios comerciales es lo que está permitiendo la financiación de la conversión digital de las radios públicas. Esto, desde luego sería imposible de plantear en México y quien lo haga sería tildado y perseguido por obsoleto y fervoroso comunista.

⁴ Open Society Institute, "Television across Europe: regulation, policy and independence", EU Monitoring and Advocacy Program, Network Media Program, *Monitoring Reports*, vol. 2, 2005, p. 372.

Estos breves ejemplos sólo buscan establecer cómo en el ámbito internacional se dan las más diversas alternativas: fondos presupuestales suficientes a los que se suman autorizaciones claras para comercialización, facilidades para la recepción de donativos y también alternativas para la creación de sistemas de apoyo a la producción audiovisual educativa y cultural. Existe una valoración de los medios públicos por el gran beneficio que representan en términos sociales y ese es el punto, con alternativas claras y novedosas, que debe incorporarse en un proyecto legal mexicano.

Si deseamos emplear las nuevas tecnologías digitales en beneficio de la educación y la cultura es necesario que los medios públicos cuenten con los recursos necesarios para hacerle frente a la conversión tecnológica que, por otro lado, es un proceso irreversible. Aquellos medios que no cuenten con equipamiento digital en el corto plazo simplemente saldrán del aire; pero además es necesario mirar los nuevos servicios que permitirá la convergencia tecnológica no solamente como propuestas comerciales. Pensar en interactividad, video bajo demanda y transmisión de datos –por ejemplo, para fines educativos, para atención de servicios de salud en comunidades remotas y para fomentar la urgente inclusión social que representa el acceso a la educación y a la cultura– es imprescindible.

En los días terribles y temibles del año 2006 cuando se discutían en el Senado los términos de la “Ley Televisa”, ante la exigencia de que los medios educativos y culturales tuvieran garantía de acceso a los servicios que se podrán proporcionar como redes de telecomunicaciones, alguno de los defensores de los medios privados preguntaba asombrado: “¿qué entonces los medios públicos también quieren ingresar en la prestación de servicios de telefonía?” La respuesta es sí, claro, pero no como negocio: baste pensar en la posibilidad de que los medios educativos y culturales, así como los indigenistas y comunitarios puedan llevar este tipo de servicios a las regiones del país con altísimos niveles de rezago social para valorarlo.

A estos primeros elementos se suman muchos más: la necesidad de garantizar la preservación de nuestro patrimonio audiovisual es otro de los temas urgentes que se inscriben en la obligación del Estado de proteger la memoria audiovisual de México, tal y como se hace con el patrimonio bibliográfico en nuestra Biblioteca Nacional o en la Hemeroteca. Son “la memoria del mundo” por decirlo en el término en que la UNESCO plantea un plan internacional para su rescate.

Hemos escrito en México un capítulo más al "Libro de los Desastres", como lo nombró Fernando Benítez, en cuanto a la destrucción que hemos permitido del patrimonio audiovisual. Uno de los casos individuales más terribles ha sido el borrar la conversación histórica de Borges y Arreola en el Castillo de Chapultepec por usar la cinta para un partido de fútbol en TV Azteca, pero en términos generales el estado de nuestras videotecas y fonotecas públicas es ofensivo y destacan sólo ejemplos aislados como el de la recién inaugurada Fonoteca Nacional, pero que aún no trabaja con la estructura operativa y financiera que requiere. De ahí que sea un elemento fundamental por incluir en las propuestas legales.

Otro tema es la posibilidad de realmente crear mecanismos de apoyo a la producción independiente, lo que por cierto no quiere decir apoyar a productores de telenovelas, sino a aquellos realizadores que buscan renovar los lenguajes audiovisuales y atender temas no considerados por la radiodifusión comercial por no ser redituables publicitariamente. En la "Ley Televisa" se premiaba con la autorización para transmitir más anuncios comerciales a las televisoras que apoyaran a la "producción independiente", pero nunca se aclaraba qué se entendía por ese término. Sin aclararlo se provocaría que un productor de telenovelas o programas chatarra, tan sólo por producirlo y facturarlos desde una empresa ajena a la televisora, podría ser considerado productor independiente. En realidad los productores independientes en México han sido aquellos que no desean realizar producciones comerciales sino propuestas distintas, buscando temas y formatos nuevos y que han sido apoyados siempre por las televisoras y radiodifusoras estatales.

Crear fondos que permitan la financiación de proyectos y la garantía de su difusión en los medios públicos es otra de las grandes necesidades a incluir dentro de un nuevo proyecto legal. De pasada esto impedirá que los criterios administrativos y de normatividad que han secuestrado al sector público determinen la creación audiovisual. Se han dado casos en los que se licitan proyectos televisivos como si fuera la compra de papelería y no de la presentación de propuestas creativas. La creación no es licitable, debe adjudicarse directamente y podemos lograr que estas y otras aberraciones burocráticas afecten a la radiodifusión pública.

Ha sido imposible, por ejemplo, crear una unión de compras que abatiría sustancialmente los costos en los que se adquiere equipamiento e infraestructura

porque, a pesar de estar todos sujetos a la misma normatividad federal, cada administrador la entiende de manera distinta. Desde luego esto es evitable y debe serlo urgentemente.

La tarea pendiente de los medios educativos y culturales es impulsar ese nuevo proyecto legal para otorgar, por fin, certeza jurídica a la radiodifusión de función social. En diciembre de 2005 fue publicado el libro colectivo *Televisión pública: información para todos*, donde la admirada e insistente Beatriz Solís escribió un ensayo sobre la búsqueda de garantías jurídicas para la televisión pública. Beatriz Solís quizá no sospechaba el ataque del 1 de diciembre –la “Ley Televisa”–, pero presagiaba el panorama en que nos encontramos ahora:

En la constitución de la nueva relación gobierno-medios-sociedad, el Ejecutivo Federal debe hacer patente su compromiso de cambio mediante acciones concretas que hagan evidente su voluntad política de modificar el modelo tradicional de lo que hasta hoy ha mantenido a sus medios [...] esto sumado a las demandas ciudadanas expresadas en múltiples foros nacionales, que expresan la necesidad del establecimiento de mecanismos eficaces, transparentes y plurales en la operación de los medios de comunicación que generen la legitimidad de un proceso de difusión, promoción y estímulo a la educación, la ciencia y la cultura, y en general a la promoción de una cultura democrática, mediante el uso adecuado de los medios de comunicación que opera el Estado y que representa una importante infraestructura para operar verdaderos medios públicos; una importante red de radiodifusión y otros mecanismos potenciales, aún sin utilizar, por lo que el momento actual es una excelente oportunidad para que en esta infraestructura, hoy dispersa, pueda constituirse una verdadera red de medios públicos.⁵

La extensa cita es contundente: lo que requerimos es la constitución de “una verdadera red de medios públicos”.

La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la oportunidad para que prospere un proyecto en este sentido, pero lo es más para legislar integralmente subsanando no sólo esta carencia, sino el conjunto de omisiones y rezagos de nuestras leyes.

⁵ Beatriz Solís Leree, “Televisión pública y política: en la búsqueda de garantías jurídicas para la televisión pública”, *Televisión pública: información para todos*, AIDIC, 2005, p. 71.

Es cierto lo que se ha dicho hasta ahora al celebrar la decisión de la Corte: se hizo prevalecer el principio de la rectoría económica del Estado, el del interés público en el caso de los bienes de la nación y el de la libertad de expresión. Pero es necesario que la nueva legislación considere diversos elementos que son indispensables para asegurar la operación de los medios frente a las nuevas tecnologías, dentro de los preceptos de un Estado democrático.

En ese sentido debe unificarse la normatividad en materia de telecomunicaciones frente a la fusión de ámbitos que suponen las nuevas tecnologías; debe reconocerse e impulsar a los medios públicos, sí, pero también defender el derecho de los medios comunitarios que son medios privados pero dedicados a realizar una valiosa función social y garantizar el derecho de las comunidades indígenas de contar con medios de comunicación electrónicos, tal y como lo señala nuestra Constitución Política.

Debe respaldarse la independencia de un órgano regulador que valore tanto condiciones técnicas como proyectos integrales de comunicación en los medios, sin que se den conflictos de intereses tan claros como los que sucedieron en la designación de los consejeros de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), luego de la aprobación de la "Ley Televisa". Asimismo, incorporar los términos que la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) ha propuesto para evitar la concentración de la propiedad que en materia de medios en México recuerda un estado feudal y que establezca los términos adecuados para la vigencia de las concesiones. Se trató y por fortuna no se logró, que los periodos fueran de 20 años con renovación automática: no existe una sola democracia en el mundo donde esto sea permitido.

Se debe tratar de un marco jurídico que garantice además la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Algo que en decenas de países es una realidad cotidiana y que en México ha parecido siempre la petición de un milagro. Un marco jurídico que garantice, por cierto, el derecho a réplica: todo aquel que es atacado a mansalva por los medios privados no puede ejercer el derecho de expresar su punto de vista en las mismas condiciones y en el mismo espacio.

En el caso de la prensa quizá se tenga la suerte de que las aclaraciones sean publicadas en la más escondida columna de una página interior en la sección de mensajes del lector, pero en los medios electrónicos, en los hechos, simplemente no existe. La consideración actual de derecho de réplica se incluye en el nuevo reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión –generado luego del famoso

pacto del gobierno federal con la industria privada para suprimir el pago en especie del 12.5% conocido como “el decretazo”.

En ese nuevo reglamento su consideración es parcial, se centra en la ausencia de “citar la fuente” de una información pero no enfatiza lo que en realidad debe ser el derecho de réplica: una garantía de la ciudadanía para defenderse de información errónea o deliberadamente falsa que debe analizarse también en el contexto del derecho a la información, que es también el derecho a una información veraz y objetiva.

En los días previos al anuncio de la sentencia de la Suprema Corte, los ex senadores promoventes de la acción de inconstitucionalidad, en especial dos de ellos, Javier Corral y Manuel Bartlett, fueron linchados noche tras noche en los noticieros estelares de las televisoras privadas sin que les fuera concedido el derecho de réplica que exigieron. No hay obligación legal para que lo cumplan por lo que, en términos reales, no existe.

La radio y televisión educativas y culturales han desarrollado un proyecto legal que será presentado al Poder Legislativo y cuya conformación es ya en sí misma un gran esfuerzo por reunir en un documento todas las ideas y muchas de las necesidades de un grupo tan diverso y con tantas peculiaridades. El proyecto desarrolla y explica los principios que La Red ha reunido en un documento de la mayor importancia: “Principios de la Radiodifusión de Servicio Público en México”, publicado en 2004. Este documento, a su vez, ha recuperado el espíritu de la Declaración por una Televisión Educativa y de Descubrimiento que fuera presentada por la Asociación Internacional de Televisoras Educativas y de Descubrimiento (AITED) ante la UNESCO en 1999 y reconocida más tarde por este organismo. Tres de los socios de la ya desaparecida asociación fueron representantes de México.

Entre los fundamentos del nuevo proyecto legal de La Red se encuentran:

- Que el uso de los medios de comunicación electrónicos en la vida contemporánea es fundamental y que por su importancia y penetración su función no debe restringirse exclusivamente a los avatares tecnológicos y económicos.
- Que los medios de comunicación electrónicos ocupan un lugar preponderante y son un componente fundamental en la sociedad mexicana. A partir de ellos

se construye la visión del mundo y la de los medios culturales que permean el tejido social e influyen, de manera decisiva, en la agenda nacional.

- Que su impacto social es tan relevante que no puede ser restringido a los desarrollos tecnológicos que los influyen y transforman.
- Que el espectro radioeléctrico es un bien de la nación y por tanto es obligación del Estado cuidar que se haga un uso responsable del mismo.
- Que en consecuencia, la función social de los medios electrónicos representa una tarea estratégica para el desarrollo social de la nación mexicana.
- Que es obligación del Estado mexicano propiciar que exista una radiodifusión de calidad dedicada a fomentar la educación y la cultura; a impulsar un desarrollo integral del ser humano en donde sea primordial el reconocimiento y la valoración de la convivencia democrática, de la pluralidad y de una sociedad multiétnica, con profundo arraigo en sus raíces históricas.
- Que, del mismo modo, es obligación del Estado favorecer que los medios no lucrativos cuenten con recursos suficientes para su existencia y desarrollo, así como favorecer la instalación de nuevos proveedores de un servicio público de radiodifusión de calidad y propiciar que los servicios y recursos que ofrecen las nuevas tecnologías de radiodifusión sean también empleadas para propósitos educativos y culturales.

La iniciativa de La Red se conforma entonces en un momento excepcional y con la conciencia de que no será una tarea fácil ni de corto plazo. Podrá este proyecto propiciar el fomento de un servicio público de radiodifusión educativa, cultural, científica y social de calidad, con ideas novedosas para la obtención de recursos en la radiodifusión no lucrativa; que establezca mecanismos para generar apoyos económicos a la producción de contenidos y para la actualización tecnológica; que garantice la transparencia de gestión, la universalidad en el acceso, la diversidad y un verdadero sentido de inclusión, todo dentro del sentido de mayor libertad que debe determinar a la radiodifusión pública.

Tenemos la posibilidad de que finalmente sean establecidas políticas públicas congruentes con respecto a la función social y al servicio público de los medios de comunicación en México. Podemos constituirlos, como defiende Patricia Ortega, en un "foro público independiente de intereses comerciales y políticos, cuyo objetivo es fomentar el acceso de los ciudadanos a la vida pública y su

participación en ella. La legitimidad de su servicio procede del uso social que de ella hacen los ciudadanos”.⁶ Y tenemos también la gran oportunidad histórica de que el Poder Legislativo recupere algo del respeto perdido en los días vergonzosos en los que en siete minutos optaron por sus intereses personales y, desde luego, políticos.

La Corte por su parte ha dado una muestra de que el Estado mexicano tiene la obligación de anteponer los intereses ciudadanos a los de los grupos económicos; es necesario que el Poder Legislativo lo entienda así y actúe como el país y su futuro democrático requieren.

Debe ser, desde luego, una verdadera reforma legal que no busque el blindaje de negocios privados sino las mejores condiciones legales a favor de toda la sociedad. Es decir, una reforma que transforme en normas jurídicas lo que en una sociedad democrática debe prevalecer como principios dentro de la realidad de los medios y que ya es una demanda extendida: la libertad de expresión, el derecho a la información, la independencia editorial, el derecho de réplica, la transparencia de gestión, la garantía de opciones, la inclusión de todos los grupos y todas las ideas, y que garantice una verdadera competencia.

Cuando se aprobaron las reformas que llamamos “Ley Televisa” era claro que sus términos eran, por decirlo parafraseando las palabras de Ignacio Ramírez, “una tumba preparada para un cuerpo que vive”. Por eso quizá la primera plana de *La Jornada* no estaba tan lejana a la verdad: la Corte en efecto dio oxígeno a los medios con función social. Toca ahora convertir ese espíritu en leyes que la protejan y estimulen.

El documento “Principios de la radiodifusión de servicio público en México” emitido por la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales, termina sosteniendo que:

Estos principios constituyen un compromiso a favor de la democracia, la educación y la cultura a través de la radiodifusión de servicio público. Una iniciativa con la que individuos, colectivos e instituciones debemos colaborar activamente: solicitando el concurso de las autoridades y los poderes públicos; la industria y las empresas del sector privado; las instituciones culturales y educativas; los organismos no gubernamentales y la sociedad civil; estimulando

⁶ Patricia Ortega Ramírez, *op. cit.*, p. 227.

la creatividad y la participación; buscando y experimentando nuevos métodos; promoviendo los intercambios y la cooperación internacional; con el fin de poner la formación audiovisual al servicio de la educación y la cultura; acercando a la sociedad a la radio y la televisión educativas y culturales.

Un compromiso compartido y plural destinado a promover, en el terreno sociocultural, el desarrollo sostenido de nuestro sistema de radiodifusión, a la vez que el derecho a la información, a la educación, y al desarrollo humano pleno. México necesita contar con medios públicos que sean verdaderos espacios de participación social, creíbles y con estabilidad financiera. La Red se compromete a ello con sus Principios. El Estado debe comprometerse a definir y llevar a cabo una política pública de Estado que garantice la transformación de los medios gubernamentales en verdaderos medios públicos.⁷

A pesar de todas sus dificultades, los medios públicos continúan todos los días realizando una tarea fundamental para el Estado mexicano: propiciar el desarrollo económico y social de nuestro país mediante el fomento de la educación y la cultura. De esta manera, frente a la penetración de los medios comerciales, los medios públicos son la alternativa de contenidos de alta calidad: las identidades regionales, la riqueza de nuestra diversidad cultural, las más diversas expresiones del arte y la cultura, así como los programas informativos son el centro de nuestras ofertas de programación y de nuestro compromiso. Adicionalmente a su trabajo cotidiano, basta evaluar el altísimo costo que representaría para el Estado realizar toda esta labor usando otros mecanismos o medios para destacar realmente su importancia.

Al celebrar el nacimiento de la legendaria revista *Vuelta*, Octavio Paz escribió: "Una nación sin crítica es una nación ciega". Una nación sin educación y cultura es una nación condenada al permanente olvido y a la mediocridad. Los medios públicos trabajan por un desarrollo cultural y educativo que garantice una población pensante, con alternativas, con independencia. Una población que construirá, desde luego, esa nación en la que no haya temor a la crítica; que pueda mirar, como quería Paz, y que pueda mirar libremente.

⁷ "Principios de la Radiodifusión Pública en México", Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, 2004, p. 12.

CAPÍTULO VII

La “Ley Televisa” tratada en los medios de difusión

La “Ley Televisa”: tratamiento temático en cinco periódicos de la Ciudad de México

Claudia Benassini Félix

Presentación

Dos momentos distintos, de diciembre de 2005 a abril de 2006 y durante mayo y la primera semana de junio de 2007. Dos momentos caracterizados por un conjunto de acontecimientos que contextualizaron y dieron sentido al tratamiento periodístico de la información sobre la llamada “Ley Televisa”. El primer periodo venía precedido, apenas seis meses antes, de las últimas notas que se publicaron entre los últimos meses de 2004 y los primeros de 2005 a propósito de la llamada “Ley Corral”, impulsada por el entonces senador y presidente de la Subcomisión de Radio y Televisión en la Cámara Alta. Ahora el momento era otro. El país se preparaba para el inicio de las campañas presidenciales más disputadas y cuestionadas en la historia reciente. A finales de noviembre comenzó a fluir la información: los diputados habían aprobado casi por unanimidad una iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión que desde ese momento fue cuestionada por diversos sectores. Como corresponde al quehacer legislativo, la propuesta fue turnada al Senado para su aprobación cuatro meses más tarde. En el ínter se convocó a diversos debates en los que participaron actores interesados e involucrados en el proyecto: académicos, investigadores, medios públicos, radio indígena, órganos representantes de los medios electrónicos privados, sus personeros y sus cabilderos.

Asimismo, en estricto sentido el segundo periodo se inicia en abril de 2006. Justo cuando culmina el primero: un grupo de senadores interpuso una demanda de inconstitucionalidad de la “Ley Televisa”. Sin embargo, fue hasta mayo de

este año, cuando coinciden una serie de momentos coyunturales que culminarán en la decisión tomada por los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; nuevamente el tema es abordado por la prensa.

Sin embargo, especialmente en los dos momentos en que se establecen los cortes propios de la apertura y cierre de la información, los acontecimientos fueron puntualmente seguidos por la prensa capitalina, aunque no con el mismo impulso. Cada periódico abordó el tema y sus pormenores de acuerdo con su propia agenda y, en consecuencia, apegado a sus códigos éticos e informativos. Es por ello que un seguimiento global de cinco diarios proporciona un panorama integral sobre el tratamiento del tema. Este es el objetivo del presente trabajo, cuya sistematización y principales conclusiones se presentan en los siguientes apartados.

Metodología

Este trabajo se realizó como parte del Observatorio de Medios, proyecto que estuvo integrado a los trabajos de la Cátedra de Investigación en Comunicación Estratégica y Cibercultura del Tecnológico de Monterrey, *Campus* Estado de México.¹ Desde sus inicios, se dio seguimiento a la “Ley Corral”, como parte de la temática relacionada con el papel de la prensa escrita en la construcción de la realidad. Desde ese momento, se capturó y sistematizó la información publicada en cinco periódicos capitalinos seleccionados por su índice de lectura y por su influencia en diversos ámbitos: *Crónica*, *El Universal*, *La Jornada*, *Milenio* y *Reforma*. En consecuencia, los dos siguientes momentos² fueron también considerados como parte de esta actividad cotidiana. La información sistematizada fue capturada en una base de datos para facilitar el manejo y análisis de los datos. Una síntesis de las conclusiones más relevantes se presenta a continuación.

¹ Agradezco a Octavio Islas el apoyo proporcionado para la realización del Observatorio y en especial del presente trabajo.

² Del 30 de noviembre de 2005 al 7 de abril de 2006 y del 4 de mayo al 13 de junio de 2007.

Primera etapa: noviembre de 2005 a mayo de 2006

Los cuadros 1 y 2 presentan un resumen de la información sistematizada durante este periodo:

CUADRO 1

Notas que cada periódico destinó al tema en 2005-2006

Periódico	diciembre	enero	febrero	marzo	abril	Total
<i>Crónica</i>	13	7	6	39	7	72
<i>El Universal</i>	66	59	51	118	37	331
<i>La Jornada</i>	27	5	15	86	51	184
<i>Milenio</i>	2	8	12	37	15	74
<i>Reforma</i>	30	8	23	79	49	189
Total	138	87	107	359	158	850

CUADRO 2

Distribución de los datos por género periodístico en el periodo 2005-2006

Género	<i>La Crónica</i>	<i>El Universal</i>	<i>La Jornada</i>	<i>Milenio</i>	<i>Reforma</i>	Total
Editorial	—	2	2	—	—	4
Artículo	5	25	2	—	14	46
Columna	36	116	28	37	59	276
Nota	26	152	110	36	113	437
Entrevista	1	31	38	1	3	74
Crónica	4	5	4	—	—	13
Total	72	331	184	74	189	850

Como puede observarse, la información se incrementa en dos periodos clave: diciembre de 2005, cuando se inicia el ciclo de apertura temática; y en marzo de 2006, con la aprobación de la “Ley Televisa”. Adicionalmente, más de la tercera parte de la cobertura corresponde al periódico *El Universal*, mientras que *La Jornada* y *Reforma* mantienen un número similar, igual que *Crónica* y *Milenio*. Más del 50% de los géneros periodísticos corresponde a las notas informativas,

mientras que casi 40% corresponde a los géneros de opinión, representados por los editoriales, artículos de opinión y columnas. *El Universal* y *La Jornada* destinan espacios representativos con los diversos actores relacionados con la temática, como se verá más adelante. Por último, para dar una idea de la distribución de la información por área temática, el Cuadro 3 presenta un resumen de las secciones que tuvieron a la “Ley Televisa” como parte de su agenda temática:

CUADRO 3
Distribución de los datos por sección en el periodo 2005-2006

Periódico	Nacional ³	Negocicos ⁴	Otra ⁵	Total
<i>Crónica</i>	61	11	—	72
<i>El Universal</i>	303	18	10	331
<i>La Jornada</i>	176	8	—	184
<i>Milenio</i>	44	26	4	74
<i>Reforma</i>	157	32	—	189
Total	741	95	14	850

De estos cuadros y de la sistematización previa caben las siguientes consideraciones:

1. Las notas informativas se destinan a la cobertura del acontecimiento, que es más detallada en *El Universal*, *La Jornada* y *Reforma*. En los tres casos se encuentran presentes los testimonios de los diversos actores mencionados en la presentación de este trabajo. Sin embargo, en los dos primeros se destina más espacio a los actores cuyos intereses se verían afectados con una legislación que a todas luces no les favorecía. Cabe destacar que aun cuando *El Universal* destina más del doble del espacio que *La Jornada* y *Reforma*, en los tres periódicos están presentes los mismos actores. En otras palabras, el volumen

³ Sección México, *El Universal*; sección Política, *La Jornada*; sección Política, *Milenio*.

⁴ Sección Finanzas, *El Universal*; sección Economía, *La Jornada*.

⁵ Principalmente las secciones de “Cultura”, tanto de *El Universal* como de *Milenio*.

- de espacio no necesariamente corresponde a una información más completa, sino a otros intereses presentes en la agenda del primer periódico.⁶
2. Esta cobertura se complementa con las entrevistas realizadas a una parte de dichos actores, que estuvo presente en los debates organizados por el Senado. *El Universal* y *La Jornada* incluyen un volumen más o menos similar del género. Cabe destacar que en ambos casos los entrevistados son más o menos los mismos. Sin embargo, *El Universal* incluye también a los colaboradores habituales de sus páginas que estuvieron presentes en los debates.⁷ Asimismo, en menor escala, ambos periódicos incluyen entre sus representados a miembros y directivos de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT). Esta decisión confiere pluralidad a la cobertura.
 3. De los 322 ítems correspondientes a géneros de opinión, únicamente once –3.42%– mantienen una posición favorable a la “Ley Televisa”: tres son de Eduardo Ruiz Vega⁸ de *Crónica*, dos de Mauricio Flores de *Milenio*, tres de Javier

⁶ De hecho, Javier Tejado, uno de los principales impulsores de la iniciativa, comentó en su columna “Espectro”, *Reforma*, 7 de febrero: “Gran activismo está mostrando el propietario de un periódico en el DF, al publicar información manipulada, en sus medios, a efecto de confundir a la opinión pública sobre los alcances y deficiencias de la Ley de Radio y Televisión que se analiza en el Senado y que fue aprobada por unanimidad por la Cámara de Diputados. Sencillamente se quedó esperando una veintena de estaciones de radio que le habrían ofrecido en la Presidencia de la República. Y es que bajo el nuevo esquema tiene que ir a un procedimiento de concurso público, lo que seguramente no es de su agrado. Lo curioso del caso es que a su hijo ya le habían advertido, en un hotel de Polanco, funcionarios de la Secretaría de Gobernación que no habría concesiones bajo el actual régimen discrecional”. Una opinión a modo de respuesta a los comentarios vertidos sobre su persona en la columna institucional “Bajo reserva”, que diariamente se publica en *El Universal*, en la que en repetidas ocasiones se hizo alusión al activismo de Tejado a lo largo del proceso.

⁷ Entre otros, Javier Lozano, actual secretario del Trabajo y Previsión Social y Gabriel Sosa Plata, profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa. Javier Corral, también colaborador, es entrevistado no sólo por *El Universal*, sino por *La Jornada* y *Milenio*.

⁸ Actualmente comisionado de la Cofetel cuyo nombramiento, junto con el de Gerardo González Abarca, fue impugnado por Gonzalo Martínez Pous y Rafael del Villar. La resolución de la Corte favoreció a los dos últimos, justo en el momento en el que se discutía la inconstitucionalidad de la “Ley Televisa”. Ruiz Vega es identificado como personero de Televisa y González Abarca de TV Azteca. Casualmente, Ruiz Vega publicó sus artículos en *Crónica* entre enero y febrero de 2006 y no volvió a colaborar en las páginas del periódico.

Tejado y tres de Sergio Sarmiento, ambos colaboradores de *Reforma*, aunque en distintas secciones.⁹ Es decir, su presencia no es representativa en la totalidad de la muestra, aunque sí al interior de sus diarios, considerando los volúmenes correspondientes a ambos géneros.

4. Aproximadamente la mitad de las notas que se publican en la sección de “Negocios” corresponden en su mayoría a la posición de los integrantes de la CIRT con respecto a la “Ley Televisa”. En este sentido, la información es favorable a la iniciativa, pues señala las ventajas de que se apruebe la iniciativa en el Senado. La otra mitad pertenece a los columnistas y articulistas y, salvo los cuatro casos arriba citados, su posición o es imparcial o abiertamente crítica. En el primer caso se ubican Marco Antonio Mares de *Crónica*. Alberto Barranco de *El Universal*, José Yuste¹⁰ de *Milenio*, Alberto Aguilar y Darío Celis de *Reforma*. En todos estos casos, aún cuando colaboran diariamente en sus respectivos periódicos, sus opiniones sobre el tema fueron más bien esporádicas¹¹ y mostraron un carácter “informativo”, pues más bien trajeron a colación los antecedentes, las diferencias al interior de la CIRT y los avances sobre el debate. Recordemos que en diciembre de 2005 Rogerio Azcárraga puso de manifiesto la posición de los concesionarios de AM y la difícil situación del sector ante la no autorización de las frecuencias combo. Conforme una parte de este sector fue aceptando la iniciativa, la información pasó a otras secciones de los periódicos.¹² Por su parte, quienes mantienen

⁹ Tejado en “Negocios” y Sarmiento en “Editoriales”.

¹⁰ En marzo de 2006 dejó de colaborar en *Milenio*; desde entonces lo hace en *Excélsior*.

¹¹ En promedio, cada uno escribió sobre el tema al menos una vez cada quince días.

¹² De hecho Roque Chávez, presidente de la Asociación de Radiodifusores Independientes, fue uno de los entrevistados por *El Universal* y *La Jornada* en la siguiente etapa del proceso, es decir, cuando buena parte de los concesionarios de AM aprobó la iniciativa. Al respecto, el 7 de marzo, Mauricio Flores comentó en su columna “Gente detrás del dinero”: “desahogadas ya las opiniones sobre la nueva Ley de Radio y Televisión, el Senado debatirá una iniciativa que tiene el apoyo de toda la CIRT, que encabeza Alejandro García. La iniciativa se puede mejorar aunque ya es de por sí un avance notable frente a la vieja discrecionalidad para entregar concesiones. Pero introducir temas adicionales como pretende el radiodifusor sinaloense Roque Chávez o de regularizar las “radio pirata” que pretende Aleida Callejas, regresaría la iniciativa a la Cámara de Diputados para ahí empantanarse”.

una posición crítica sobre el tema son Gabriel Sosa Plata y Javier Lozano de *El Universal* y Carlos Fernández Vega de *La Jornada*, autor de las ocho referencias correspondientes a su periódico.

5. Los articulistas y columnistas de la sección “Nacional” y nombres afines, revisten diversas modalidades. Con respecto a los primeros, en *El Universal*, *Milenio* y *Reforma* sus colaboraciones se ubican en secciones específicas,¹³ mientras que en *Crónica* y *La Jornada* están dispersas en la sección, aunque siempre respetando la paginación cotidiana. En todos los casos, los colaboradores asiduos de estos diarios dedicaron al menos un espacio al tema, siempre mostrando su posición al respecto: la excesiva concentración, las consecuencias de la legislación y los distintos momentos del debate. Es decir, no puede hablarse de “neutralidad” o de “imparcialidad”, sino de un compromiso con el lector. Cabe citar los nombres de Ciro Murayama de *Crónica*; José Fernández Santillán, Ricardo Raphael y Alberto Aziz de *El Universal*; y Denisse Dresser y Sergio Aguayo Quezada ambos de *Reforma* como los que colaboraron con más de un artículo sobre el tema. Mención aparte es Javier Corral, quien publica los martes en *El Universal* y, como actor, proporcionó su punto de vista contrario a la legislación.
6. Las aportaciones de los columnistas revisten varias facetas. La primera, el comentario sobre las actividades parlamentarias, que da cuenta de manera más o menos detallada de las opiniones de los legisladores sobre el tema e incluye el punto de vista de los articulistas a propósito de dichas opiniones. En este caso se ubican Ubaldo Díaz de *Crónica*, Katia D’Artigues de *El Universal* y Miguel Ángel Rivera de *La Jornada*. Merece una observación aparte Francisco Cárdenas Cruz, ex colaborador de *El Universal*, quien en su “Pulso político” externó con frecuencia su desacuerdo con la legislación. La segunda, sus versiones sobre el hecho apoyados en sus informantes;¹⁴ una

¹³ En *El Universal* y *Reforma* los artículos se concentran en la sección “Editoriales”, mientras que en *Milenio* están en “Acentos”. *Reforma* concentra en el mismo espacio las columnas políticas mientras que el resto de los periódicos, incluyendo *Crónica* y *La Jornada*, se encuentran dispersas en la sección.

¹⁴ Por ejemplo, Marcela Gómez Zalce de *Milenio*, escribió el 11 de enero los nombres de los “abogados independientes” que participaban en el debate de la “Ley Televisa”, “sus nombres: Gerardo Soria Gutiérrez, presidente y miembro fundador del IDET, ex comisionado en la Comisión Federal de Telecomunicaciones y un suspirante para regresar a la Cofetel; Federico

modalidad que no necesariamente excluye a la previa.¹⁵ La tercera faceta es el análisis del acontecimiento, partiendo de sus antecedentes y del contexto actual que permite aventurar hipótesis para actualizar en análisis posteriores. “Itinerario político” de Ricardo Alemán, “Estrictamente personal” de Raymundo Riva Palacio ambos en *El Universal*; y “Plaza pública” de Miguel Ángel Granados Chapa en *Reforma* se ubican en este caso, dicho sea de paso, con una posición crítica sobre el tema. La cuarta faceta es el espacio de reflexión y comentario –Ciro Gómez Leyva¹⁶ en *Milenio*, o Sergio Sarmiento

González Luna, miembro fundador del IDET y socio de Jaime Deschamps González, ex funcionario de la SCT y de la Cofetel, respectivamente. Su despacho, mi estimado, está contratado por Televisa, por la CIRT, el Senado y la Cámara de Diputados. Diego Tinoco Ariza Montiel, ex director general jurídico de la SCT desde la época de Ruiz Sacristán y durante un periodo importante de la actual administración, y trascendió que ha buscado a empresas del sector que antes regulaba para ofrecer sus servicios, a pesar de no haber transcurrido el año que por ley prohíbe a los ex funcionarios públicos realizar esto. *Still reading?*”.

¹⁵ El 7 de diciembre Katia D’Artigues escribió: “En ejecutívísimo resumen lo que ha provocado más enojo entre los empresarios es el artículo 28, que habla sobre el pase automático de nuevas tecnologías en radio. Por otro lado la distribución de concesiones en el futuro: porque dependería de un grupo de nuevos consejeros de la Cofetel (¿quiénes serían?). Muchos de ellos ya tenían avanzados trámites [...] Y otra: que se estipula en la nueva ley que las concesiones futuras (tan disputadas) se someterán a subasta al mayor postor. Es decir: quien tenga más dinero ganaría, no necesariamente el mejor concesionario (dicen los empresarios que no podrían pagar tanto, pero aún así aspiran o quieren crecer para sobrevivir o enfrentar a los más grandes). En todo caso están enojados –la mayoría– porque no los tomaron en cuenta. Muchos le echan la culpa a Televisa. Es más, hasta hubo un concesionario, Rogerio Azcárraga, quien sugirió su exclusión de la CIRT. No hay pruebas, pero sí *sospechosismo*. Y le llaman, sin más, la ‘Ley Bernardo Gómez’. Ayer hubo varias reuniones en la CIRT sobre el tema. En la mañana, las cabezas, sin Televisa (Francisco Aguirre, Francisco Ibarra, Jorge Mendoza, Ernesto Rivera Aguilar, Rogerio Azcárraga, Javier Pérez de Anda, Edilberto Huesca, Carlos Aguirre, Eduardo Sánchez), decidieron ponerse epistolares y mandar dos cartas: una de extrañamiento a la CD y otra a la CS, dirigida a Enrique Jackson, pidiendo que se escuche a la industria y que se analice a profundidad antes de votar. Por la tarde, el Consejo en pleno ratificó la decisión de la mañana. En la noche, otros consejeros tendrían una reunión con el presidente de la Comisión de Radio y televisión del Senado, Héctor Osuna”.

¹⁶ Unos días antes de la aprobación del dictamen en la Cámara Alta, Gómez Leyva cuestionó a parte de los detractores de la “Ley Televisa”, pues no tuvieron reacción alguna ante lo sucedido con Canal 40 a finales de 2005: “Me resulta difícil sumarme a las críticas contra las reformas a la Ley

en *Reforma*—, que no excluye los juegos de palabras como Julio Hernández López en *La Jornada*.¹⁷ Como el caso de los articulistas, los columnistas ubicados en esta faceta dedicaron al tema espacios eventuales, que se fueron incrementando conforme se acercaba la votación de la “Ley Televisa” en

de Radio y Televisión. Es personal. Trabajé diez años en un proyecto que no fue el de las ‘dos grandes televisoras’. Nos ganamos una huelga en mayo del año pasado, pero en julio estuvimos en condiciones de levantarla. La CTM y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes nos cerraron el paso a la mala. Y pocas, muy pocas de las voces que hoy protestan porque la nueva ley perjudicará a México ¿dijeron algo entonces? Me cuesta verlos tan preocupados hoy. / TV Azteca compró la huelga en diciembre y, más allá de unas pocas, muy pocas voces, nadie dijo nada. Hace un mes, TV Azteca se apoderó ilegalmente de nuestra pantalla. Y no pasó nada. / ¿Cómo puedo unirme a la indignación de quienes pelean contra la ‘Ley Televisa’, pero apoyan gozosamente el despojo de CNI/Canal 40? ¿Cómo debo enfrentar la contradicción de quienes afirman que la nueva ley garantizará *ad infinitum* la existencia de un duopolio, pero jamás califican a las reformas como “ley Televisa-Azteca?” No los entiendo / ¿Cómo debo leer los artículos de quienes ocuparon puestos relevantes en el área de comunicación del gobierno de Vicente Fox e hicieron como que no veían los dardos envenenados que desde ahí se le lanzaban a CNI/Canal 40; gente que hoy escribe que ‘el golpe está por consumarse y el plan de negocios de Televisa está a punto de pasar por encima de las instituciones de la República?’ / ¿Y a los analistas y legisladores que admiro y aprecio por su honestidad y solidaridad, a quienes desde siempre les recalcamos que para CNI no había reforma más importante que el *must carry*, pues la vida del proyecto se jugaba en una enmienda que obligara a los sistemas de paga a llevar las señales de aire? El *must carry*, esencial en cualquier sistema plural de televisión, jamás estuvo en sus borradores ni en sus desplegados. / Cualquiera de ellos me dirá, con plena razón, que las reformas actuales no se equiparan en magnitud y resonancia a nuestra pequeña historia particular. ¿Pero cómo debo leerlos después de ver su indiferencia en el arrasamiento de CNI/Canal 40?”

¹⁷ A propósito de la reunión que tuvieron en Valle de Bravo los ejecutivos de Televisa a la que convocaron a los tres candidatos presidenciales, Julio Hernández López escribió el 7 de febrero: “[...] linda escena republicana la que Andrés Manuel López Obrador escenificó en días pasados, al dejar todo cuanto fuera necesario para asistir a una cita que Emilio Azcárraga le había hecho en Valle de Bravo, al igual que a otros candidatos, y al propio presidente de la República, en horarios distintos. El redista-perredista no aceptó avión ni helicóptero particulares que le eran ofrecidos para que desde el sur llegara a la reunión cumbre de la principal televisora mexicana. Pero, al presentarse en el lugar de la reunión, el candidato fue llevado en lancha al sitio exacto donde le esperaba su convocante. Tal como era de preverse, los candidatos aseguran que no les fue pedida su anuencia para que sean aprobados cambios a la Ley Federal de Radio y Televisión que benefician a los consorcios, en especial a Televisa”.

el Senado. La última faceta corresponde a los espacios de información no confirmada, como los “Trascendidos” de Milenio, “Bajo reserva”¹⁸ de *El Universal*, los comentarios de Pepe Grillo de *Crónica*, y Fray Bartolomé de *Reforma*, es decir, adelantos de noticias no necesariamente confirmadas.

Segunda etapa: mayo a junio de 2007

Procediendo de manera similar a la etapa previa, los cuadros 4 y 5 resumen la información sistematizada durante este periodo. Cabe advertir que la muestra para este trabajo se concentró en el mes de mayo y las dos primeras semanas de junio. Sin embargo, es importante señalar que a lo largo del año se publicaron diversos comentarios sobre el tema, la mayoría relacionados con la fecha en que el recurso de inconstitucionalidad se discutiría en la Corte.

CUADRO 4
Notas que cada periódico destinó al tema en 2007

Periódico	S1	S2	S3	S4	S5	S6	Total
<i>Crónica</i>	22	22	18	10	28	11	111
<i>El Universal</i>	32	40	24	17	28	23	164
<i>La Jornada</i>	23	22	30	21	40	20	156
<i>Milenio</i>	24	20	21	12	34	20	131
<i>Reforma</i>	38	40	31	28	43	22	202
Total	139	144	124	88	173	96	764

Con respecto a los datos previos cabe destacar que en este periodo la información es cuantitativamente superior, pues en seis semanas se generaron 764 notas sobre el tema. Destaca la disminución en el caso de *El Universal* y el incremento en *Crónica*, *Milenio* y *Reforma*, este último menos notorio que los otros dos. Asimismo, el porcentaje de notas informativas se mantiene prácticamente

¹⁸ Durante esta primera etapa, “Bajo reserva” se caracterizó por mantener una posición crítica frente a Televisa y sus cabilderos, como Javier Tejado, posición que le valió la observación descrita en su momento.

CUADRO 5
Distribución de los datos por género periodístico 2007

Género	<i>La Crónica</i>	<i>El Universal</i>	<i>La Jornada</i>	<i>Milenio</i>	<i>Reforma</i>	Total
Editorial	—	1	1	—	—	2
Artículo	9	36	10	6	24	85
Columna	50	41	43	67	51	252
Nota	49	75	97	58	123	402
Entrevista	3	7	5	—	3	18
Crónica	—	4	—	—	1	5
Total	111	164	156	131	202	764

igual, mientras que los géneros de opinión revisten un leve incremento: 44% respecto al 39% del año pasado. El número de entrevistas disminuye y a su característica previa –los actores involucrados en el acontecimiento– se añade la búsqueda de expertos en telecomunicaciones,¹⁹ quienes dan su punto de vista sobre el tema a la vez que intentan clarificar para el lector el significado de la “convergencia” y los nuevos escenarios del espacio radioeléctrico ante la migración digital. Consideremos, antes de pasar al análisis, la distribución de la información por sección, consignada en el Cuadro 6.

CUADRO 6
Distribución de datos por sección 2007

Periódico	Primera	Negocios	Otra	Total
<i>Crónica</i>	93	19	—	112
<i>El Universal</i>	135	28	1	164
<i>La Jornada</i>	145	11	—	156
<i>Milenio</i>	40	59	12	131
<i>Reforma</i>	167	34	—	202
Total	600	151	13	764

¹⁹ Por ejemplo, el 6 de junio *Crónica* publica una entrevista con Antonio Cuellar Steffan, especialista en Telecomunicaciones.

El análisis de estos datos y la sistematización previa dan pie a las siguientes consideraciones:

- a) A primera vista, el comportamiento de la prensa es más o menos similar al de la etapa previa. Se mantienen presentes diversos actores y escenarios, aunque van cobrando presencia conforme transcurren los acontecimientos. Así, por ejemplo, a partir de que los ministros acuerdan eliminar las distinciones entre permisionarios y concesionarios, los primeros, como Aleida Calleja, presidenta de AMARC y Roque Chávez, de la Asociación de Radiodifusores Independientes, recuperan espacios a partir de las entrevistas.
- b) Tal como se destacó en su momento, el grueso de articulistas y comentaristas ubicados en la sección de “Negocios” basaban sus colaboraciones en el contexto del acontecimiento y en la presentación de los actores. Un año no transcurrió en balde, pues se incrementaron los defensores de la iniciativa, aunque con una variante. En estas secciones se incrementan las plumas que argumentan que la decisión/votación de la Corte supondrá retrasos y obstáculos para la convergencia digital; que el límite de las concesiones alejará a los inversionistas extranjeros; que la asignación de concesiones por subasta es un retorno al presidencialismo; que el pago por servicios adicionales es un obstáculo para el *triple play* y que la subasta para obtener concesiones es un sistema utilizado en otros países pues por su apertura permite mayor transparencia en las decisiones. Así, a Javier Tejado, Sergio Sarmiento, Mauricio Flores y Luis Rubio²⁰ de

²⁰ “A mí me tocó observar, más cerca o más lejos, la forma en que políticos de primerísima línea en los tres principales partidos y campañas se convulsionaban por lo que sentían como una imposición de las empresas de medios y telefonía. Al mismo tiempo, se sentían entre la espada y la pared: en medio de la vorágine electoral, su percepción de riesgo era monumental. Arremeter contra los medios a días de la elección era suicida; apoyar —o no objetar— la ley era ignominioso. Al final, con mayor o menor pataleo, los tres candidatos apechugaron, no por gusto, sino por falta de opciones. En ese contexto, la resaca no podía tardar demasiado. / Lo interesante del caso es que la ley aprobada no necesariamente es tan mala como argumentan sus detractores. Como toda ley, algunos de sus contenidos son más atractivos que otros. Con mucho, el mayor de sus vicios es que disminuye, si no es que ahoga, la competencia en el sector, dejando a los jugadores que ya están en el mercado con ventajas prácticamente insuperables frente a cualquier potencial competidor. Tampoco ataca, y esto es patético, los problemas más fundamentales del sector de

Reforma; se añaden Arturo Damm Arnal²¹ y Marco Antonio Mares²² de *Crónica*; y Hugo González y Carlos Mota de *Milenio*. Cabe señalar que esta posición no necesariamente es a favor de la iniciativa; únicamente toma en cuenta las variables inherentes a la convergencia digital sin tomar en cuenta otras implicaciones socioculturales. En resumidas cuentas, particularmente los columnistas de negocios han desarrollado ciertas competencias de una etapa a otra. Estas competencias les permiten relacionarse con el lector desde un tema que antes les era parcialmente desconocido, pero sobre el que han tenido la oportunidad de documentarse.

- c) Son estos mismos columnistas los que, una vez aprobada la equidad entre medios concesionados y permisionados se lanzan contra los segundos. Ello sin tomar en cuenta las posiciones de los actores involucrados.²³ En este contexto, también llaman la atención las ausencias. Si bien es cierto que, como señalamos en la primera etapa, los columnistas se ocupan de diversos temas y no sólo de las telecomunicaciones, Alberto Aguilar no participó en este

las comunicaciones en general: la falta de un órgano regulador verdaderamente independiente que no pueda ser capturado por los intereses ahí involucrados. Pero, a decir verdad, ninguno de esos vicios es nuevo. La ley sólo consagra la realidad imperante”.

²¹ “Lo ha dicho claramente Juan Pablo Roiz: ‘¿se sigue justificando el esquema de concesiones y permisos del Estado cuando la tecnología ya nos rebasó y ha abierto espacios de libertad para los ciudadanos aunque les pese a los oligopolios? Esa es la pregunta que todos temen plantear. Incluso la Corte y el gobierno federal’. Y esto, y no lo otro, es lo que se debería estar discutiendo”, 30 de mayo.

²² “La potencial eliminación del refrendo automático en las concesiones de radio y televisión sería un freno para las inversiones en esa industria y sentaría un pésimo precedente que podría extenderse a otras industrias que operan bajo esquemas de concesión [...] Adicionalmente, para los concesionarios nuevos que tengan que someterse a nuevas licitaciones, el costo del dinero se les elevaría inconmensurablemente precisamente por la incertidumbre de su concesión. Por lo pronto, la decisión de la Corte no prevé el mismo trato para las concesiones de la industria de las telecomunicaciones, pero el precedente quedaría latente y el peligro de que se extienda a otros concesionarios es potencial” (4 de junio).

²³ Héctor Osuna –presidente de la Cofetel–, entrevista publicada en *El Universal*, 19 de mayo de 2002, “En cuanto a radios indígenas, es un asunto que se veía mucho, no hay una figura en ningún lado que diga que tiene que haber radio indígena; hay concesiones y permisos; no hay nada indígena en ninguna ley”.

momento del debate; su preocupación era la venta de Satélites Mexicanos. Habría que preguntarse si no se trata de una estrategia.

d) Para concluir con la sección de "Negocios", vaya un dato que en su momento fue comentado por diversos medios impresos y electrónicos, la publicación, el jueves 24 de mayo, de dos columnas con el mismo contenido, firmadas por dos autores distintos. La primera, en "Corporativo" de Rogelio Varela, en *El Financiero*:

Pero por si todo esto fuera poco, el ministro José Ramón Cossío se ha retirado con dignidad del debate pues no puede votar en la misma línea que están siguiendo los demás. El ministro Cossío reconoce que está impedido por ser uno de los artífices de la figura de la objeción, y por haber sido uno de los expertos que asesoró a Javier Corral en 2002 en la elaboración y análisis de los anteproyectos de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Ojalá y hubiera más ministros con esa congruencia.

La segunda, en "Tiempo de negocios", de Darío Celis en *Reforma*, quien casualmente no volvió a tocar el tema:

Pero por si todo esto fuera poco, el ministro José Ramón Cossío se ha retirado con dignidad del debate, pues no puede votar en la misma línea que están siguiendo sus demás compañeros. En el medio se afirma que él sí reconoce que está impedido por ser uno de los artífices de la figura de la objeción y por haber sido uno de los especialistas que asesoró a Javier Corral en el 2002. / Nos referimos a la elaboración y análisis de los anteproyectos de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Para la industria, ojalá y hubieran más ministros con esta congruencia.

Quizá por ello el miércoles 30 Samuel García comentó en su columna "El observador", de *Milenio Diario*:

El jueves 24 pasado se puso en evidencia a través de las páginas de *El Financiero* y *Reforma* lo que sabíamos de antemano: que algunos columnistas de negocios ofrecen su espacio a intereses particulares sin ningún pudor ni respeto al lector. Ahora fue el caso de la defensa de la llamada "Ley Televisa" y, ¿antes?

Un elemento que quizá no forma parte del tratamiento periodístico sobre el tema, pero que da cuenta de una práctica más habitual de lo que podría suponerse.

- e) Asimismo, en esta etapa es notorio el papel que cumplen los articulistas, ubicados en la sección "Nacional". Su quehacer se remite al análisis del acontecimiento. El punto de partida supone tanto retomar los acontecimientos del año pasado, incluido el recurso de inconstitucionalidad de la ley presentado ante la Corte, y una revisión al menos somera tanto de la "Ley Televisa" como de la ponencia del ministro Sergio Aguirre Anguiano. Raymundo Riva Palacio, Ricardo Alemán y Miguel Ángel Granados Chapa continúan con una práctica similar desde sus columnas, y a ellos se añaden Lorenzo Meyer de *Reforma* y el regreso a *Crónica* de Raúl Trejo Delarbre con "Sociedad y poder".
- f) Finalmente, un comentario sobre los "otros" espacios en los que se ubican las columnas en ambos periodos. Se trata de colaboradores que abordan específicamente temas relacionados con los medios "tradicionales" de comunicación que gradualmente van ampliando su campo hacia las telecomunicaciones desde diversos puntos de vista. Nos referimos a Elvira García²⁴ de *El Universal*, "Cambio de frecuencia" de Fernando Mejía Barquera, "La ventana ciega" de Claudia Segura y "El pozo de los deseos reprimidos" de Álvaro Cueva, los tres de *Milenio*. Desde diversos ángulos y cada uno con sus matices aportó su punto de vista, los dos primeros como analistas del acontecimiento, siguiendo la línea descrita párrafos arriba. Cueva y Segura como críticos, el primero de televisión, la segunda de radio.

Conclusiones preliminares

Hasta aquí una somera aproximación al comportamiento de cinco periódicos capitalinos frente a la "Ley Televisa". Son más los temas que quedan por abordar que los que se han esbozado en este ensayo. Fueron pocos los momentos de concreción que pudieron destacarse y muchos los que quedan pendientes, sobre todo en el segundo momento: la equidad entre medios permisionados y

²⁴ A finales de abril se despidió de los lectores de "Medios de por medio" que durante varios años apareció en la sección "Cultura" de *El Universal*.

concesionados; las preocupaciones de Televisa y los poderes fácticos –como el Consejo Coordinador Empresarial– ante el revés sufrido; el papel “legislador” que para muchos columnistas y articulistas ha asumido la Suprema Corte de Justicia en esta y otras controversias; los nuevos escenarios que se visualizan para la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), avances o retrocesos según la óptica desde la que se analice el punto; el comportamiento del Poder Legislativo:²⁵ la aprobación de 2006 no fue una negociación sino una imposición; las virtuales alianzas entre partidos políticos para, en caso necesario, dar marcha atrás a la “Ley Televisa”; y, en definitiva, una legislación en telecomunicaciones acorde con el proceso de migración digital, con las condiciones en las que los medios –más allá del duopolio televisivo– llevan a cabo sus prácticas cotidianas. De cualquier manera y previendo estos vacíos, está claro que sobre el tema es mucho lo que queda por hacer. No obstante, cabe adelantar las siguientes conclusiones preliminares:

- a) En ambos momentos del análisis, los debates a propósito de la “Ley Televisa” se desarrollaron en contextos complejos que, al menos en parte, determinaron en el primer momento el rumbo que tomarían los acontecimientos. Si bien no se hizo explícita una presión abierta por parte de los grandes concesionarios de los medios, lo cierto es que el proceso electoral determinó en buena medida las decisiones de los legisladores, sobre todo de los diputados. En este contexto, el debate se polarizó hasta llegar a incidentes que fueron documentados por la prensa, como los empujones a Diego Fernández de Cevallos el día de la votación en el Senado. Asimismo, fueron muchos los analistas que en el segundo momento visualizaron en la cancelación de la licencia de Radio Caracas Televisión (RCTV), un émulo de lo que eventualmente podría suceder en México. En suma, es importante no aislar el debate de la “Ley Televisa” de un cúmulo de acontecimientos.
- b) Con mayor claridad en el segundo momento, la información y comentarios favorables a la “Ley Televisa” se concentran en las secciones de “Negocios”, a excepción de *La Jornada* que, por su línea editorial, mantuvo una posición crítica frente al tema y a sus implicaciones. Asimismo, el análisis crítico y la

²⁵ Recordemos, rápidamente, el papel protagónico que tuvo Santiago Creel en el comienzo de la segunda etapa.

“puesta al día” sobre el tema se concentran en la sección “Nacional”, salvo en *El Universal* y *Milenio*. De aquí que esta distribución se preste a una polarización del discurso, en la que los matices no quedan suficientemente claros para el lector. No obstante, prevalece un clima de imparcialidad en el que apenas se vislumbran los extremos tanto favorables –los once casos arriba citados– como la crítica razonada pero perdida en el cúmulo de aparente neutralidad que caracteriza a la globalidad de la información consignada.

- c) En este contexto es importante considerar que, si bien cada periódico está pensado de acuerdo con un perfil de lector, lo cierto es que este perfil se ramifica en cada una de las secciones. En consecuencia, no es aventurado señalar que “Negocios” y “Nacional” son dos puntos de partida y de llegada para un lector interesado en información y análisis acordes con sus perspectivas a corto y mediano plazo en el campo de las telecomunicaciones. Recordemos que el lector de periódicos es también radioescucha y televidente por lo que, más allá de si la “Ley Televisa” es o no inconstitucional, lo importante es visualizar las opciones que para estos medios abren el *triple play* y todas las componendas incluidas en la propuesta recién abortada en sus partes esenciales por los magistrados de la Corte. Es a ese lector al que se dirigen las páginas de “Negocios” y para el que reporteros, columnistas y articulistas han desarrollado competencias para explicar las bondades de un proyecto que sólo beneficia a los grandes concesionarios y ¿por qué no? a las audiencias.
- d) Considerando a este lector modelo de secciones periodísticas acordes con sus percepciones sobre la realidad, es importante tomar en cuenta que buena parte de los columnistas y articulistas que externaron su posición sobre la “Ley Televisa” y el rumbo a seguir, cuentan con espacios en radio y televisión. Unos tienen sus propios programas y otros son comentaristas en diversos espacios informativos. Un aspecto que para algunos puede dar cuenta de la confianza depositada por los productores para que sus opiniones formen parte de sus espacios. Un aspecto que a otros nos parece que vulnera la pluralidad de expresiones a través de los medios: pocas opiniones concentradas indistintamente en varios medios de comunicación dan como resultado pocos puntos de vista sobre temas que suponen una reflexión más amplia por parte de las audiencias. De aquí en parte la explicación sobre la imparcialidad que caracterizó los dos momentos del debate sobre la “Ley Televisa”.

- e) Asimismo, esta bifurcación de la información y el comentario en "Nacional" y "Negocios" se diluye parcialmente cuando los periódicos son consultados en línea. Únicamente *El Universal* y *Reforma* mantienen esta tendencia en sus respectivas páginas electrónicas como acceso para la consulta del periódico del día o de ediciones anteriores.²⁶ El resto considera genéricamente en "Opinión" los diversos artículos y columnas incluidos en su versión impresa.
- f) Una última reflexión: si la característica dominante de la información hasta aquí analizada es la imparcialidad, estamos frente a lo que Ramón Reig²⁷ denomina "la simplificación del discurso informativo". Simplificación por simple, porque no tiene complicaciones ni dificultades.

La obligación entonces de toda mente crítica y universitaria es reaccionar contra el fenómeno, lo cual significa utilizar un basamento cognitivo teórico y empírico. Nuestra cotidianeidad se complica, pero nuestro conocimiento se amplía puesto que todo análisis lleva consigo la complejidad, la solución de unos problemas y, al mismo tiempo, la apertura de nuevas interrogantes.

Y, en el tema que nos ocupa, son menos los casos que cubren estas características que la tendencia a la simplificación.

²⁶ Una tendencia que hasta hace poco también mantenía *Milenio* y que modificó al menos por segunda ocasión, puesto que entre agosto de 2003 y diciembre de 2004 la sección "Firmas" incluía las colaboraciones de las diversas versiones de *Milenio* que se editan en el país. Hacia mediados de 2005 cada colaborador se consultaba desde su sección y hace un par de meses, de nueva cuenta volvió a la tendencia previa.

²⁷ Ramón Reig, *Dioses y diablos mediáticos*, Urano, Barcelona, 2004, p. 241.

CAPÍTULO VIII

La respuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La sentencia de la Corte*

Javier Corral Jurado

Tras la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto a la impugnación hecha por 47 senadores de la República en cuanto a la *acción de inconstitucionalidad* promovida en mayo de 2006 y resuelta por la Corte en junio de 2007, el análisis es de gran trascendencia para la nación mexicana, pero diría que de manera particular para quienes estudian la comunicación, el derecho y la ciencia política.

Estamos precisamente en el momento en el que retoman un esfuerzo los poderes públicos para rescatar soberanía al Estado, en un asunto fundamental para la democracia que es el de dotarnos de una verdadera legislación en materia de radio y televisión, como uno de los principales instrumentos que los ciudadanos tienen para el ejercicio de las libertades de expresión y de información, y por supuesto para la garantía del derecho a la información.

Las implicaciones jurídicas de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la “Ley Televisa” deben ser retomadas, en primer término, para ser parte del análisis y la formación académica universitaria en materia de derecho de la comunicación, del periodismo, de la ciencia política. Este documento bien llamado histórico y que se conoce como “Engrose de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, publicado el 20 de agosto de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, está a disposición de quienes quieran acudir directamente

* Una primera versión de este trabajo se publicó en Pablo Arredondo y Javier Corral (coords.), *La ley Televisa: balance y perspectivas*, Instituto de Investigaciones para la Innovación y Gobernanza/AMEDI/UDG, Guadalajara, 2007, pp. 41-50.

a él en las páginas de internet, tanto del *Diario Oficial de la Federación* como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es ineludible para la formación académica consultar el documento, porque contiene un cúmulo de información, de argumentos jurídicos, de criterios jurisprudenciales, de aclaraciones, precisiones interpretativas, orientaciones y recomendaciones legislativas que constituyen uno de los saldos positivos que el debate y la controversia en torno a la “Ley Televisa” le dejó al orden jurídico mexicano. En ese pretendido objetivo de abuso jurídico se han constituido bienes inimaginables para la historia del debate comunicacional en México; para decirlo coloquialmente, en términos de las pretensiones que la empresa Televisa se propuso mediante un proyecto legislativo propio y elaborado a su medida, encontramos que los saldos de esa pretensión les salieron al revés; por eso se ha dicho por ahí que les salió el tiro por la culata, les salió al revés, porque gracias a su pretensión se generó uno de los mayores debates jurídico-constitucionales y políticos en torno a muchos temas que, aunque expresados en múltiples foros y textos, aún estaban pendientes de clarificar, incluso en términos del sustento constitucional del régimen de la radio y la televisión en México.

En 156 páginas se planteó la demanda de acción constitucional; en 547 páginas se presentó la ponencia del ministro jalisciense Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en 234 páginas se constituyó el debate de los ministros de la Corte en ocho sesiones públicas, debatiendo la ponencia del ministro Aguirre, formulando nuevos criterios, reorientando resoluciones o propuestas de resolutive, y en 756 páginas se estableció la sentencia completa junto con su engrose, más 80 páginas que constituyen los votos particulares del ministro Genaro David Góngora Pimentel, donde se hacen muchos de los señalamientos en cuanto a lo que le faltó a la sentencia misma. En estos votos particulares se fundamenta de manera contundente la relación de lo que se debatía —las leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones— con los fundamentos de los artículos 6 y 7 constitucionales que tienen que ver con la necesaria garantía del derecho a la información de los ciudadanos.

Tanto para el Poder Ejecutivo como para el Congreso Federal, la sentencia de la Corte ha impuesto obligaciones en el ámbito de sus competencias; hay consecuencias y efectos de tal resolución que no pueden ser eludidas ni por el presidente de la República ni por el Congreso. De hecho ya empezó a correr el tiempo para que se asuma la corrección de las leyes y la remoción de los integrantes del órgano regulador de la radio y la televisión y las telecomunicaciones, la Comisión

Federal de Telecomunicaciones (Cofetel). El Poder Legislativo ya empezó a trabajar al conformar, en agosto de 2007, un grupo plural de senadores que revisa la legislación de radio y televisión;¹ sin embargo el Ejecutivo aún no da muestras de su voluntad para hacer las correcciones que en el ámbito de su competencia fueron señaladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por supuesto tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo deben corresponder y atender al Poder Judicial, que en afirmación de una soberanía de Estado ha dado una lección ejemplar, especialmente a los poderes fácticos que ya parecían intocables.

Al Poder Legislativo le espera un gran reto en esta materia. Es su oportunidad histórica no sólo para resarcir la cesión en sus responsabilidades al aprobar de manera apresurada y por consigna unas reformas que ahora han quedado en evidencia en cuanto a su inconstitucionalidad y omisión. También le corresponde aprovechar la oportunidad para lograr una reforma integral que avance en el establecimiento de principios y normas democráticas en materias tan importantes para la vida contemporánea de México, y atienda esta asignatura pendiente y largamente demandada por importantes sectores.

¿Qué hizo la sentencia de la Corte?: expulsó de las leyes de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, porciones normativas contrarias a la Constitución en seis artículos, y eliminó totalmente dos artículos de los once que estaban cuestionados en la acción de inconstitucionalidad y que los legisladores deberán corregir, incluso volver a redactar.

Insisto en que en la sentencia encuentra un derrotero jurisprudencial de gran valor, pues no sólo se argumentaron los vicios de inconstitucionalidad de las pretendidas normas, sino que se clarificó el marco regulatorio del régimen de concesiones sobre bandas de frecuencia y el sustento constitucional del espectro

¹ Los coordinadores parlamentarios del Senado: Santiago Creel (PAN), Manlio Fabio Beltrones (PRI) y Carlos Navarrete (PRD). Los presidentes de las comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía, Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos: Carlos Sotelo (PRD), Ángel Aguirre (PRI) y Alejandro Zapata Perogordo (PAN), y los senadores del PAN: Ricardo García Cervantes, Marko Antonio Cortés y José Julián Sacramento Garza; del PRI, Francisco Arroyo Viera, Raúl Mejía González; del PRD: Pablo Gómez y David Jiménez Rumbo; del PVEM: Javier Orozco Gómez; de Convergencia: Gabino Cué Monteagudo y por el PT Alberto Anaya Gutiérrez.

radioeléctrico para que, como parte del espacio aéreo, el Estado imponga las modalidades de su uso y administración. Estas precisiones tocan centralmente la relación indisoluble del concesionamiento de frecuencias con el uso específico asignado, así como el alcance de la preferencia ante terceros en el refrendo de una concesión. Este un tema fundamental en términos de la posibilidad de ampliar la oferta comunicacional en el país, y poder hacer más grande la oferta en cuanto al número de “jugadores” para desconcentrar y atajar el duopolio televisivo y el oligopolio radiofónico.

Uno de los temas fundamentales de la resolución de la Corte es la manera en que ha atajado, en sus conceptos de invalidez, el acaparamiento de espectro no sólo en el tema de servicios adicionales, sino en el tema del nuevo proceso de licitación y refrendo de concesiones, además de que puede ampliar el aprovechamiento del espectro radioeléctrico o las oportunidades de su uso y operación mediante nuevas licitaciones, y a través del procedimiento de refrendo que sugiere como necesaria la realización de nuevas licitaciones. Otros pueden participar también en los procesos de refrendo porque deberán estar sujetos a proceso de licitación; la preferencia de los operadores originales respecto a terceros interesados está especificada por la Corte en el sentido de que se trata de una preferencia sobre la base de igualdad de condiciones o equilibrio de posiciones; entonces se presentan diversas vías para ampliar la oferta comunicacional en el país y desconcentrar lo que hoy es uno de los más penosos rasgos del sistema de radiodifusión electrónica en nuestro país, que es su nivel de concentración. No hay en el mundo —es una afirmación categórica que podemos debatir a la luz de las estadísticas y de los datos oficiales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones—, otro país con régimen democrático que tenga mayores niveles de concentración de la televisión y la radio que el caso mexicano. El 95% del espectro radioeléctrico para uso comercial en televisión abierta está en manos de dos familias. Del espectro radioeléctrico para radiodifusión sonora, 80% está en manos de 15 grupos. No hay otros datos semejantes en todo el mundo democrático, en donde existe un sistema mixto de televisión pública y televisión comercial; no estoy involucrando aquí los países que tienen televisión de propaganda o televisión de Estado, o dentro de los países árabes que tienen toda la televisión oficial, o el mundo socialista; estoy hablando del entramado democrático de los países que tienen reglamentadas las libertades de expresión y de información en sus constituciones.

De enorme consecuencia para la necesaria incorporación a las leyes especiales del servicio de radiodifusión es el de los límites a la concentración y las reglas antimonopólicas. En ese valor adicional a las nulidades que determinó la sentencia de la Corte se destaca que la Ley Federal de Radio y Televisión no maneja los conceptos de concesión y permiso con las diferencias propias que en la doctrina suele atribuírseles.

En el marco constitucional del servicio de radiodifusión es inevitable señalar cómo se ha mantenido legisladas durante décadas a la radio y a la televisión; hay que señalarlo como actividades de interés público y no como servicios públicos. En la definición del artículo 4 de la Ley Federal de Radio y Televisión que recogió el modelo estadounidense –no es lo mismo regular una “actividad de interés público” que un “servicio público”–, la ruta es absolutamente distinta en cuanto a las obligaciones del Estado y las de los particulares. Por ello decimos –y ojalá esto pudiera ser atendido por los legisladores– que se pueda retomar este criterio clarificador de la Corte en cuanto a lo que es *concesión* y lo que es *servicio público*, porque la ruta de la misma agenda de trabajo de los legisladores tendría que ser ensanchada. El Estado tiene que garantizar la cobertura universal y el acceso a un servicio público.

También se pone de relieve en la sentencia de la Corte el desfasamiento de normas legales con respecto a los ordenamientos jurídicos internacionales que México ha suscrito en tratados y convenciones, y que en ese desfasamiento no han logrado dar al derecho a la información su dimensión individual y social tal y como lo apuntó el voto particular del ministro Genaro David Góngora Pimentel.

Por otra parte, no son menores las responsabilidades a cargo del Poder Ejecutivo derivadas de esta sentencia. Ni más ni menos que la obligación de conformar una nueva Comisión Federal de Telecomunicaciones o, si se quiere, ratificar mediante acto expreso la conformación actual. Por otra parte, está la responsabilidad de una ineluctable revisión y modificación del Acuerdo por el que se adoptó el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se estableció la política para la transición del sistema analógico al digital, publicado en julio de 2004, gracias al cual las televisoras consiguieron refrendos automáticos de sus títulos de concesión hasta el 2021.

En la Asociación Mexicana del Derecho a la Información sostenemos que hay dos ámbitos de corrección derivados de la sentencia de la Corte respecto

al Acuerdo de Política Digital; porque la Corte nulificó el esquema previsto en el artículo 28 de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión para la convergencia tecnológica y la prestación de servicios adicionales —se debe recordar que la redacción de ese artículo, ya derogado, está tomada casi textualmente del Acuerdo de Política Digital y del acuerdo por el que se adoptó el estándar tecnológico—; así, en consonancia con la jerarquía jurídica, los acuerdos no pueden estar por encima de la Constitución ni por encima de la ley, por lo que tiene que haber un ajuste.

La Corte ha señalado la necesaria modificación del esquema de convergencia tecnológica para aprovecharla en ampliar la oferta comunicacional en el país, y ha señalado la discriminación que con este esquema estaban sufriendo los medios públicos bajo la figura de la autorización llamada “permiso” o, peor aún, “oficial”. Esta es otra de las consecuencias fundamentales de la sentencia: el que se tenga que establecer, a partir de una nueva legislación, un verdadero estatus jurídico para los medios públicos, pero no para seguirlos distinguiendo como permisionarios, que es una ficticia diferenciación con la que se ha sustentado un régimen discriminatorio y absolutamente desigual para los medios en manos de las universidades, los comunidades, los gobiernos estatales y el gobierno federal, por lo que resulta fundamental homologar la autorización en materia de radio y televisión a la figura de la concesión, aunque se distinga, en términos de la redacción de la ley, el uso comercial lucrativo, no lucrativo o para uso educativo, cultural y de orientación social, o para escuela radiofónica o experimental, como les llama actualmente la Ley Federal de Radio y de Televisión.

La sentencia de la Corte impone obligaciones ineludibles al Poder Legislativo para definir estos temas, puesto que contiene orientaciones y clarificaciones interpretativas. Por ejemplo, una de esas interpretaciones es la que tiene que ver con distinguir un capítulo de la base legal y constitucional de la radiodifusión en México. Ya no podemos seguir debatiendo en el país acerca de si la Ley Federal de Radio y Televisión tiene asidero constitucional o no. Por supuesto que lo tiene y a ello ha contribuido como implicación jurídica la sentencia de la Corte, no afirmando a la radiodifusión como servicio, ligada directamente al artículo 27 constitucional, sino para asignarle bases constitucionales vinculadas directamente con los artículos 6 y 7, gran contribución sin duda de cuatro ministros: Juan Silva Mesa, Olga Sánchez Cordero, Mariano Azuela y Genaro David Góngora Pimentel, quienes señalan que el servicio de la radio y la televisión

debe estar ligado a las libertades de expresión y de información, y al derecho a la información. Hay que señalar también como sustento constitucional del servicio de la radio y la televisión al artículo 25, en términos de la planeación democrática del Estado, el artículo 3 en cuanto a los fines que debe mantener no sólo la educación sino la definición propia de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida. Además se relaciona al servicio de radiodifusión con el artículo 28 constitucional, que impone a la gestión de los bienes del dominio público concesionados a particulares tres condiciones inevitables en términos de legislación secundaria: asegurar la eficacia en la prestación de los servicios, garantizar el uso social de los bienes—de ahí que la Corte haya reiterado la utilidad social de los bienes—, pero también evitar fenómenos de concentración.

Esta sentencia tiene enormes consecuencias para la vida del país, es un documento de obligada lectura, es un marco referencial para el trabajo legislativo, y el presidente Calderón tiene mandatos de competencia obligatoria frente a esta sentencia: el de la modificación de la política digital y, por facultad propia del 89 constitucional, la posibilidad de remover libremente a los miembros de la Cofetel, puesto que este es uno de los temas que más ha causado inquietud en cuanto a la necesidad de un órgano regulador realmente imparcial, autónomo y no coartado o capturado, como dijo el propio secretario de Comunicaciones Luis Téllez, por los entes regulados, de tal manera que reflexionar sobre lo que sigue después de la sentencia de la Corte es tener la posibilidad de discutir con actores importantes en el proceso de legislación, y constituye una oportunidad para todos los que estamos interesados porque estamos en pleno proceso; esto es: este intercambio de ideas es una oportunidad y un privilegio verdaderamente histórico.

México tiene hoy la posibilidad de tener un nuevo marco jurídico en materia de Radio, Televisión y Telecomunicaciones que retome no sólo los vacíos que ha dejado la derogación de artículos o partes fundamentales de otros, sino que recoja un largo debate sobre el derecho a la información en México, la comunicación y la democracia, sobre el papel que los medios de la comunicación electrónica están obligados a desempeñar en el proceso de construcción de la democracia. Y digo que hay posibilidades gracias al ejemplo que la Corte ha dado en términos de enseñar músculo, de afirmar dónde se encuentra y radica la soberanía del Estado, además de que recientemente, y sumado a esta coyuntura, acabamos de atestiguar una reforma constitucional en materia electoral de hondo calado, que

hace apenas unos meses encontraba todo tipo de escepticismo y que, sin embargo, hoy estamos presenciando su posibilidad y su aprobación por el Constituyente permanente, avalado por la mayoría de las legislaturas de los estados, y que sienta también bases constitucionales para modificaciones indispensables en la Ley Federal de Radio y de Televisión.

Las reformas que México necesita están largamente inspiradas, dotadas de propuestas para diferentes escenarios, ampliamente consultadas, debatidas. Ha faltado el momento y la voluntad para superar las diferencias de la pluralidad consustancial a los parlamentos. Es que ello requiere de una visión amplia y una responsabilidad capaz de recoger la experiencia y acometer los cambios estructurales que el país demanda. México y su Congreso gozan hoy de condiciones insuperables para concretar la transición democrática de su legislación en medios. No se debe perder el ritmo ni dar pauta a que los intereses económicos o los poderes fácticos reinstalen su dinámica de presión y se reacomoden en sus dinámicas de intimidación y chantaje; es momento de rescatar la soberanía del Estado y la dignidad de la política.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el ocaso de la “Ley Televisa”: ¿qué hacer?

Javier Esteinou Madrid

Los antecedentes

El 1 de diciembre de 2005 se aprobó oscura y apresuradamente en la Cámara de Diputados, un proyecto de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV) y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) la comúnmente conocida como “Ley Televisa”. Fue presentada y dictaminada en 8 días, aprobada por 327 diputados por unanimidad en 7 minutos, sin mociones a favor o en contra, ni abstenciones y sin destacar la trascendencia de la misma.¹ Posteriormente, el 30 de marzo de 2006, un sector mayoritario de legisladores a favor de la “Ley Televisa” aprobaron descaradamente el mismo proyecto de reforma en el Senado de la República por 81 votos a favor, 40 en contra y 4 abstenciones,² sin ninguna modificación sustancial o cirugía mayor,³ ni discusión

¹ Aleida Calleja, “Los cangrejos en el Congreso”, *Etcétera*, México, diciembre de 2005; Laura Islas Reyes, “El momento propicio”, *Etcétera*, México, diciembre de 2005, p. VIII; Luis Miguel Carriedo, “Albazo”, *Etcétera*, México, diciembre de 2005, pp. IV-V; Raúl Trejo Delarbre, “En siete minutos”, *Etcétera*, México, diciembre de 2005, pp. I-III; José Yuste, “Sigilo legislativo”, *Etcétera*, México, diciembre de 2005, pp. IV-V; Fernando Mejía Barquera, “Los diputados deben una explicación”, *Etcétera*, México, diciembre de 2005, pp. VI-VII; “La irresponsabilidad de la Presidencia”, *Etcétera*, México, diciembre de 2005.

² “Aprueba Senado sin cambios, reforma a ley de medios”, *El Universal*, México, 31 de marzo de 2006; “Ni una coma, fue la consigna”, *El Universal*, México, 31 de marzo de 2006.

³ “Cirugía mayor a ley de medios, empujan senadores”, *El Universal*, México, 24 de febrero de 2006; Javier Corral Jurado, “Nueva simulación”, *El Universal*, México, 28 de febrero de 2006.

alguna a las severas intervenciones en contra que presentaron legisladores de oposición que la cuestionaron ampliamente.

El momento y la forma silenciosa en que se presentó la propuesta de modificación a la LFRTV, fue estratégicamente pensado y calculado por los grandes monopolios mediáticos que crearon e impulsaron anónima y subrepticamente la reforma. Eligieron la fase más vulnerable del sistema político nacional para presionar a las fuerzas políticas para que la aprobaran: la etapa electoral. Se eligió el frágil periodo de elecciones de 2006, cuando ninguno de los candidatos políticos en contienda ni los partidos políticos se encontraban en condiciones de fuerza para oponerse, pues el costo institucional de enfrentarse a los poderes mediáticos fácticos implicaría poner en riesgo la realización exitosa de sus campañas para la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión; el éxito de dichos procesos dependían totalmente del acceso a los medios de información colectivos, primordialmente privados.

En este sentido, todos los partidos políticos, candidatos, el presidente, los poderes públicos, los secretarios de Estado, los órganos de gobierno, etcétera, sabían claramente que la reforma a la ley era desigual, marginadora, injusta, abusiva, excesiva; que la preparó la empresa Televisa y la negoció con las cúpulas partidistas para favorecer desproporcionadamente sus intereses de largo plazo en el país. Pero asombrosamente todos los sectores la aceptaron directa o indirectamente, argumentando que en la fase del proceso electoral no podían enfrentar a los enormes poderes mediáticos, pues el costo sería desastroso para su éxito político.

Para legitimar y acelerar la aceptación de este abrupto y sospechoso proceso legislativo, las fracciones parlamentarias que aprobaron la iniciativa argumentaron que el Congreso debía adelantarse rápidamente a futuras presiones con la elaboración de una nueva propuesta jurídica, que evitara que los compromisos políticos contraídos por el Poder Ejecutivo otorgara discrecionalmente nuevas concesiones de radio y televisión a grupos económicos muy poderosos antes que terminara el gobierno del presidente Vicente Fox en diciembre de 2006.⁴

De esta forma, el poder mediático consolidado en México siguió la estrategia histórica utilizada desde hace más de cinco décadas para presionar al Estado

⁴ Laura Islas Reyes, "El momento propicio", *op. cit.*, p. VIII.

mexicano y operar, mediante diversos legisladores del Congreso y poderes públicos subordinados al poder mediático, para obtener las legislaciones que le fueron funcionales para la protección y expansión unilateral de los monopolios mediáticos.

En primer término Antonio Castro Leal —ex rector de la UNAM, miembro de los siete sabios y redactor de la primera versión de la ley de 1960—, denunció las fuertes presiones ejercidas por las agrupaciones de empresarios de la radiodifusión para crear una ley de radio y televisión acorde con los intereses comerciales de las grandes empresas y no con las necesidades sociales y culturales de la sociedad mexicana de mediados del siglo XX.⁵

En segundo término, durante 2001 y 2002 los industriales de los monopolios de la radio y la televisión presionaron fuertemente al Estado mediante la Cámara Nacional de Radio y Televisión (CIRT) y otros organismos, para que el 10 de octubre de 2002 el Poder Ejecutivo impusiera autoritariamente el “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto y el nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión”, sin que el Congreso protestara y sin considerar las demandas civiles solicitadas por la ciudadanía.

En tercer término, siguiendo la misma táctica, el 1 de diciembre de 2005 la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados nuevamente dio la espalda a la sociedad y aprobó la propuesta de reforma a LFRTV, que defendió desproporcionadamente los intereses monopólicos de las grandes industrias culturales, especialmente, televisivos; marginó drásticamente las necesidades y derechos comunicativos básicos de grandes grupos nacionales, demandados por vías pacíficas e institucionales desde hace más de 45 años.

En el intento legislativo realizado en el Senado de la República entre 2003 y 2005 mediante la “Iniciativa de reforma integral de la Ley Federal de Radio y Televisión”, Televisa no logró que sus propuestas para la transformación de la radiodifusión nacional fueran aceptadas automática y literalmente, se llevó

⁵ Fátima Fernández Christlieb, “¿‘Fast track’ también en el Senado?”, *Proceso*, núm. 1519, México, 11 de diciembre de 2005, p. 18.

su proyecto de reforma a la Cámara de Diputados y obtuvo todo lo que pidió, sin nada a cambio para la sociedad, sólo paz y armonía para los candidatos a la Presidencia de la República.⁶

Asombrosamente, después de haber sido aprobada y enviada la “Ley Televisa” al Senado de la República para su revisión, los miembros del PRD, su diputado Pablo Gómez, coordinador de bancada en la Cámara de Diputados; Leonel Cota, presidente del partido; e Inti Muñoz, vocero en San Lázaro; confesaron públicamente que estaban muy arrepentidos y avergonzados por haber admitido la Minuta. Así, “sin haber leído el texto del proyecto, Pablo Gómez pidió al resto de su partido que la aprobaran por considerarla benéfica para el país. Lo hicieron y junto con las otras bancadas aprobaron, sin leer ni entender, una propuesta de ley que hoy es sinónimo de traición a los electores que les dieron su voto y su confianza, y que en cualquier otro país tendrían gravísimas consecuencias para ellos y sus intereses”.⁷

La aprobación incondicional de la “Ley Televisa” bajo presiones electoreras por la mayoría de los miembros en la Cámara Alta y la Cámara Baja, quienes estuvieron sometidos a fuertes presiones por parte de los monopolios televisivos, significó la rendición y el sometimiento del Estado mexicano para defender los intereses nacionales ante el avasallante poder privado comercial de las televisoras monopólicas organizadas. De esta forma, el Estado perdió su capacidad rectora y su soberanía para dictar las directrices de las políticas públicas que debe seguir el proyecto de desarrollo comunicativo de nuestra nación y se subordinó a los restringidos intereses particulares del programa de telecomunicaciones del gran capital monopólico.⁸

⁶ “Acuerdan senadores del PAN hacer observaciones a la ley de medios”, *El Universal*, México, 26 de enero de 2006.

⁷ “Ley Televisa’. Acepta Gómez error al apoyar minuta; irá a Corte”, *Invertia/Infosel/Financiero*, México, 28 de marzo de 2006 [www.invertia.com]; Raúl Cremoux, “Complicidad silenciosa”, *El Universal*, México, 31 de marzo de 2006.

⁸ “El Estado se rindió ante las televisoras”, *Invertia/Infosel/Financiero*, México, 1 de marzo de 2006; “Pide Corral a Senado no dejarse amedrentar por TV”, *Invertia/Infosel/Financiero*, México, 28 de marzo de 2006.

La publicación de la “Ley Televisa” por el presidente Vicente Fox

Numerosas peticiones de múltiples grupos sociales demandaron que el Ejecutivo, con base en su facultad de veto, frenara la “Ley Televisa” por conllevar múltiples irregularidades, grandes errores y violaciones constitucionales; asombrosamente el presidente Vicente Fox hizo caso omiso a las peticiones y publicó, el 11 de abril de 2006 en el *Diario Oficial de la Federación*, la nueva LFRTV y la LFT para darle reconocimiento oficial y colocarla con plena vigencia jurídica. De esta forma, siguió la misma estrategia que adoptaron los gobiernos priístas durante muchas décadas al aprovechar la “Semana Santa” –momento protegido para anunciar las fuertes devaluaciones del peso, se utilizó el periodo vacacional cuando la población se encuentra distraída por el descanso y la celebración de ceremonias religiosas– para publicar dicha Ley.⁹

El Ejecutivo desconoció el mandato de la Constitución Política que señala que la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República debía formular observaciones a las propuestas de normatividades que le son enviadas por el Congreso de la Unión para su autorización; al omitir dicho procedimiento institucional propagó oficialmente la ley para que entrara en vigencia lo antes posible, incluso antes de que concluyera el periodo reglamentario que le correspondía cumplir para efectuarla.¹⁰

El presidente Fox demostró nítidamente, una vez más, que la tendencia que siguió en materia de comunicación social a lo largo de todo su sexenio fue modificar desde “el inicio de su mandato la otrora relación de superioridad en la que la televisión estaba al servicio del presidente; para ahora ‘modernizarla’ y ponerse él y su gabinete como instrumentos al servicio de las televisoras”.¹¹ Con la autorización de este “supuesto avance jurídico” lo que Vicente Fox Quezada hizo, fue exactamente “lo mismo que realizó el presidente Adolfo López Mateos hace 46 años: publicar la reforma legal de la radio y la televisión que a su modo y conveniencia elaboró la entonces naciente Cámara Nacional de la Industria de

⁹ “Presidencia tiene tiempo de analizar veto, asegura Sauri”, *El Universal*, 9 de abril de 2006; Javier Corral Jurado, “Estaba cantada”, *El Universal*, México, 18 de abril de 2006.

¹⁰ “Foros de información”, *La Jornada*, México, 10 de mayo de 2006.

¹¹ Javier Corral Jurado, “Estaba cantada”, *op. cit.*

la Radio y la Televisión (CIRT), pero ahora con una diferencia sustancial, la ley de hace más de cuatro décadas se elaboró bajo un acuerdo donde participaron radiodifusores y la emergente televisión mexicana; ahora fue una sola empresa dominante la que la elaboró: Televisa”.¹²

La acción de inconstitucionalidad

Después de aprobadas por la Cámara Alta y la Cámara Baja del Congreso de la Unión y luego de ser publicadas por el Ejecutivo Federal en el *Diario Oficial de la Federación* las “Reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones” el 11 de abril de 2006, un grupo plural de 47 senadores disidentes de todos los partidos, encabezados por los senadores Javier Corral Jurado del PAN, Manuel Bartlett Díaz del PRI y César Raúl Ojeda Zubieta del PRD, iniciaron el 4 de mayo de 2006 una “Acción de inconstitucionalidad” sobre dichas normas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), con el fin de solicitar su anulación por ser violatorias de la Constitución Mexicana y contener un conjunto de aberraciones y disposiciones jurídicas contrarias al interés público.¹³

Esta impugnación ante el Poder Judicial fue un hecho histórico en la vida del Congreso de la Unión, pues desde que se reformó el artículo 105 de la Constitución Política Mexicana para crear la “Controversia y la acción de inconstitucionalidad”, esta fue la primera ocasión en que se ejerció tal impugnación, con apoyo del 36.7% de los representantes de cuatro partidos del Senado de la República, esto es, estuvo representada por 29 entidades de

¹² *Idem.*

¹³ “Senadores afinan recursos contra ley de medios”, *El Universal*, México, 17 de abril de 2006; “Senadores logran votos necesarios para controversia”, *El Universal*, México, 11 de abril de 2006; “Prevén que Corte declare nulas las reformas”, *El Universal*, 27 de abril de 2006; “Presentarán recurso contra la ley de radio y televisión”, *Milenio*, México, 3 de mayo de 2006; “Buscan anular Ley Televisa”, *Reforma*, México, 4 de mayo de 2006; “Revisan ministros Ley Televisa”, *Reforma*, México, 10 de mayo de 2006; “Admite la Corte impugnación a las reformas de ley de radio y televisión”, *Milenio*, México, 10 de mayo de 2006.

¹⁴ Javier Corral Jurado, “La opción moral”, *El Universal*, México, 9 de mayo de 2006.

las 32 que componen el pacto federal.¹⁴ Esta fue la primera vez que una parte del Congreso demandó jurídicamente a otra parte del Congreso por violar flagrantemente la Constitución al aprobar ilegalmente reformas a la “Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones” para beneficiar expresamente a los dos principales monopolios de televisión privada en el país, en perjuicio del resto de la sociedad.¹⁵

La “Acción de inconstitucionalidad” estuvo apoyada simultáneamente por más de la tercera parte de los miembros del Senado de la República –15 senadores del PRI, 16 del PAN, 15 del PRD y 1 de Convergencia–,¹⁶ por 110 diputados del PRI y del PRD,¹⁷ el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas,¹⁸ la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC),¹⁹ Fuerza Ciudadana,²⁰ el Frente Nacional Ciudadano de Rechazo a la “Ley Televisa”, diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos sociales.²¹

Las violaciones a la Carta Magna

La solicitud de suspensión legal de la “Ley Televisa” a partir de la “Acción de inconstitucionalidad” no fue dirigida contra las empresas de televisión que la respaldaron, sino contra el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo de la

¹⁵ “Los senadores opositores a la Ley Televisa presentarán hoy inconformidad en la Corte”, *La Jornada*, México, 4 de mayo de 2006; “Buscan anular Ley Televisa”, *Reforma*, México, 4 de mayo de 2006; “Apoyan 40% de los senadores que se declare inconstitucional a la Ley Televisa”, *La Jornada*, México, 5 de mayo de 2006.

¹⁶ “Los senadores opositores a la Ley Televisa presentarán hoy inconformidad en la Corte”, *La Jornada*, México, 4 de mayo de 2006.

¹⁷ “Apoyan 110 diputados parar la ley en la Corte”, *Reforma*, México, 30 de abril de 2006.

¹⁸ “Presentarán recurso contra la ley de radio y televisión”, *Milenio*, México, 30 de abril de 2006.

¹⁹ “Buscan apoyo de gobiernos locales para el juicio en la Corte”, *El Universal*, México, 7 de mayo de 2006.

²⁰ “Sociedad civil exige a Corte invalidar las reformas”, *El Universal*, México, 7 de mayo de 2006.

²¹ “La Corte recibe recurso contra la ley de radio y televisión”, *El Universal*, México, 5 de mayo de 2006.

Federación que en complicidad las aprobaron como el mayor plan de negocios de las televisoras privadas y les dieron valor oficial para entrar en vigor rápidamente, antes de vencer los plazos oficiales establecidos.²² Los fundamentos de la “Acción de inconstitucionalidad” no se basaron en tesis políticas, sociales o ideológicas, sino en argumentaciones rigurosamente jurídicas que denunciaron, por una parte lo viciado, mañoso, arbitrario, ilegal y desaseado del procedimiento legal que se adoptó para aprobar la ley; y por otra, en las notables 21 violaciones flagrantes a 27 artículos de la Constitución Política Mexicana.²³

Con la impugnación jurídica e histórica de los legisladores disidentes en 2006 se inició un análisis riguroso por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que le devolvería a la sociedad, un año después, su proyecto de comunicación expropiado, la restauración de la división de poderes públicos republicanos, la rectoría del Estado en materia de comunicación, el rescate de las bases del Estado-nación a partir de los principios vertebrales de la Constitución de 1917 y la creación de cimientos sólidos para la transición a la democracia comunicativa en el país que estaba paralizada.

La reivindicación política del Estado mexicano a partir de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Después de haber sido autorizada legalmente la “ley Televisa” por los poderes Ejecutivo y Legislativo durante más de un año, fue sólo el Poder Judicial de la Federación el que cobró conciencia del gravísimo error histórico cometido por los otros poderes republicanos y detuvo el avance de una normatividad anticonstitucional a partir de la rigurosa aplicación de la filosofía de la Constitución Mexicana. El 7 de junio de 2007, fecha en que se conmemora el “Día de la libertad de prensa”, el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación anuló los aspectos centrales de la “Ley Televisa” y colocó el mandato de la Constitución Mexicana en el

²² Javier Corral Jurado, “El recurso de inconstitucionalidad y la organización de la sociedad civil”, discurso en el Zócalo, México, DF, 23 de abril de 2006.

²³ “Senadores presentan hoy la controversia constitucional contra la ley de radio y televisión”, *El Universal*, México, 4 de mayo de 2006; “La Corte da entrada a la controversia de los senadores contra la Ley Televisa”, *La Jornada*, México, 10 de mayo de 2006.

terreno de la comunicación social, por encima de los intereses de los poderes fácticos informativos que la habían rebasado con exceso, cinismo, impunidad y prepotencia desde décadas atrás.

Junio de 2007 en México no fue sólo el mes en que se continuó el combate contra el narcotráfico, o que se prolongó la discusión por la Ley del Aborto, o que se dio el encuentro futbolístico por la Copa Final entre el equipo América y el Pachuca, o en el que Alan Greenspan recordó el potencial colapso económico de México por el abandono de su política petrolera, o en el que continuaron las ejecuciones clandestinas de las fuerzas del narco, o en el que se prolongaron las manifestaciones populares en contra de la Ley del ISSSTE, o en el que se denunciaron los cotidianos abusos exagerados de los legisladores en el Congreso de la Unión; sino por encima de todo, fue el mes en el que se corrigió una tremenda desviación estructural que enfrentaba nuestro país en el terreno ideológico, político y económico en la etapa de la historia moderna, con la aprobación de la “Ley Televisa”.

Con la demanda de la “Acción de Inconstitucionalidad” exigida por el grupo de legisladores de oposición y el respaldo social que la inscribieron ante el Poder Judicial de la Federación para solicitar la anulación de la “Ley Televisa”; la Suprema Corte de Justicia evitó someterse a las presiones políticas que sobre ella ejercieron los poderes fácticos comunicativos para evitar que fuera anulada por los magistrados.²⁴ Contrariamente a la actitud claudicante que tuvieron los poderes Legislativo y Ejecutivo –al someterse a los chantajes e inhibiciones del poder mediático, especialmente de las televisoras comerciales privadas, para que renunciara a su autonomía de poderes republicanos y ceder apoyando contundentemente la aceptación oficial de la “Ley Televisa”–, la Suprema Corte actuó con coraje y vocación de poder republicano independiente y decidió imponer los principios constitucionales básicos sobre los apetitos monopólicos de los poderes mediáticos en el terreno comunicativo.

La dinámica política del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo estuvo íntimamente ligada con los “intereses” del proceso electoral o las gestiones cotidianas del gobierno y los convirtió en instituciones endebles para enfrentar las imposiciones de los monopolios informativos, obligándolos a pagar altos

²⁴ “Explicarán alegatos en la Corte contra ley de medios”, *El Universal*, México, 8 de mayo de 2006.

costos para lograr su gobernabilidad. La vida del Poder Judicial, al contrario, no estuvo vinculada directamente con dichos “intereses”, lo cual le permitió mayor independencia para actuar con ética y valor republicano para rechazar la “Ley Televisa”.²⁵ Es decir, debido a que afortunadamente los ministros de la Corte decidieron no vivir en campañas personales ni sujetos a la dictadura del spot para obtener legitimidad, no luchan por intereses políticos particulares ni se enredan en disputas electorales para ratificar sus cargos, no son entrevistados todos los días por las televisoras para posicionarse profesionalmente ni se preocupan por aparecer en espacios mediáticos de “éxito” coyuntural, de modo que mientras examinaban y dictaminaban la “Acción de Inconstitucionalidad”, ellos construyeron condiciones de limpieza y fortaleza institucional para encarar con solidez los chantajes, la intimidación y los intentos de corrupción que se vertieron sobre sus personas. Al sólo preocuparles la aplicación de los principios de la Constitución Política Mexicana, los magistrados pudieron ejercer ética, honrosa, moral y profesionalmente su responsabilidad.

No obstante, la situación relativa al blindaje institucional con que contaron los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el proceso de análisis que realizó para normar su juicio sobre la inconstitucionalidad o no de la “Ley Televisa” en mayo del 2007, este poder republicano sufrió diversas presiones a través de los medios televisivos, radiofónicos y escritos para evitar que ejerciera justicia en el terreno comunicativo.²⁶

²⁵ “Van senadores a la SCJ”, México, 1 de mayo de 2006 [www.senadorcorral.org]; “Queda en manos de la Suprema Corte la ley de medios”, *El Financiero*, México, 5 de mayo de 2006; “Presentan 47 senadores acción de inconstitucionalidad contra Ley de Radio y TV”, *Milenio*, México, 4 de mayo de 2006; “Defenderán controversia ante ministros”, *El Universal*, México, 9 de mayo de 2006; Javier Corral Jurado, “La opción moral”, *El Universal*, México, 9 de mayo de 2006; “Legisladores confían en una victoria jurídica”, *La Jornada*, México, 10 de mayo de 2006; “Acepta Corte controversia acerca de Ley de Radio y Televisión”, *El Economista*, México, 10 de mayo de 2006.

²⁶ Ejemplo de ello fueron el artículo “Organismos autónomos fundamentales para la democracia”, revista *Vértigo*, núm. 322, año VII, México, 20 de mayo de 2007, pp. 10-16 [www.revistavertigo.com]; “Mesa de discusión sobre la radio y televisión y las telecomunicaciones”, participaron Carlos Bello Hernández, Federico García Luna, Ernesto Piedra y José Benavides, en Noticiero Oscar Mario Beteta, Radio Fórmula, México, 23 de mayo de 2007; Noticiero Hechos, Fuerza Informativa Azteca, conduce Javier Alatorre, Televisión Azteca, México, 23 de mayo de 2007; Noticiero con Joaquín López Dóriga, Televisa, México, 23 de mayo de 2007.

Ante la intimidación monopólica el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, declaró al inicio del proceso de reflexión jurídica que la Suprema Corte no se dejaría presionar por persona o institución alguna. Ni por sectores a favor que pretendían se aprobara la ley en cuestión, que influenciaron argumentando

[...] que de resolver la Corte el tema de entidades desconcentradas, conforme al último precedente, habría una regresión innegable hacia el autoritarismo, o que de dictaminar como lo solicitaron los accionantes se frenaría el desarrollo tecnológico y comercial de la radio, la televisión y otras telecomunicaciones. Tampoco concedería afectarse por los grupos en contra de que se legalizara la ley, que fundamentaron sus presiones sosteniendo que si no se resolvía la inconstitucionalidad de las leyes impugnadas provocaría que el partido político dominante no colaborase en los quehaceres propios de la reforma del Estado. Que la Corte puede resolver pero que, de persistir en esa posición, se reformaría la Constitución para que en lo sucesivo no pudiera hacerlo igual. Que de no resolver como lo solicitaron los accionantes se establecería a perpetuidad un duopolio televisivo, etcétera.²⁷

En este marco de presiones el magistrado Aguirre Anguiano recalcó:

[...] no saben de lo que estamos hechos los ministros para “cumplir con nuestras encomiendas. No pagamos costo político alguno. Estamos prestos a realizarlas, a desahogarlas sin ideologización ni politización partidista, simplemente conforme a nuestra convicción, imparcialmente, sin estridencias, tal y como está previsto en la Constitución, sin preocupaciones de otras políticas. Esa será nuestra única ocupación, no nos preocupan otras consecuencias en corto plazo y a la larga. Como Tribunal Constitucional que somos, sabemos que la primacía de la Constitución es lo más rentable para nuestro país.”²⁸

²⁷ “Acción de inconstitucionalidad promovida por senadores integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión en contra del propio Congreso y del presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, Sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 22 de mayo de 2007, versión estenográfica, pp. 58-59.

²⁸ *Ibid.*, pp. 58-62.

Como complemento a dicha posición ético profesional de los jueces, el ministro Aguirre Anguiano, para evitar confusiones sobre el campo de reflexión, deliberación y responsabilidades de los magistrados del máximo tribunal de justicia sobre la “Acción de inconstitucionalidad”, delimitó desde el inicio de los trabajos la naturaleza del problema señalando los límites de lo que sí les correspondía abordar como jueces y los aspectos que no les toca revisar ni decidir como magistrados. Al respecto señaló

que la “Acción de inconstitucionalidad” no se trata de los aspectos técnicos de la convergencia tecnológica; tampoco se trata de los avances o beneficios de la tecnología digital respecto a la analógica; no tiene que ver con el ancho de banda de frecuencia; no tiene que ver con el desarrollo tecnológico de los proveedores o prestadores de los servicios, sean éstos de radiodifusión o de telecomunicaciones; no resolveremos sobre la competitividad a nivel nacional o internacional de los servicios de telecomunicaciones; menos aún nos pronunciaremos respecto a las características técnicas de los servicios que prestan los concesionarios en materia de radio, televisión y telecomunicaciones.²⁹

De lo que sí se trató, y en eso residió la responsabilidad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, fue de

[...] precisar qué constituye la propiedad originaria del Estado mexicano, es decir, de qué es dueño el Estado. De establecer si el espectro radioeléctrico es un bien de dominio público. De precisar el régimen constitucional de las concesiones públicas. De delimitar la manera en que constitucionalmente los bienes o servicios públicos son concesionados. De decidir si una concesión puede ser desvinculada de un uso determinado y específico del bien de dominio público sobre el cual fue otorgada. Se trata, en suma, de determinar si la ley impugnada específicamente, con relación a algunos de los artículos del decreto que la modificó, respetan o no los principios constitucionales de equidad, no discriminación, concurrencia económica y rectoría del Estado.³⁰

²⁹ *Ibid.*, pp. 58-59.

³⁰ *Idem.*

Dentro de este marco institucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación inició su trabajo con el dictamen que presentó el ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano sobre la “Acción de inconstitucionalidad” de la “Ley Televisa” y en síntesis se formularon los siguientes cuatro aspectos básicos para comenzar la reflexión y el análisis de la Corte:

PRIMERO: fue procedente y parcialmente fundada la “Acción de Inconstitucionalidad”.

SEGUNDO: se declaró la validez de los artículos segundo, cuarto y quinto transitorios; 9-A primer párrafo y fracciones XI, XII, XIV y XVI, y 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y de los artículos segundo transitorio; 16, por lo que hace al mecanismo de refrendo; 17-E, 17-F, 17-G, 20, 21-A y 79-A, fracción I, de la Ley Federal de Radio y Televisión, en términos de lo expuesto en los considerandos quinto a décimo segundo de la presente ejecutoria.

TERCERO: se declaró la invalidez de los artículos 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y artículos 16, en la parte relativa al plazo de duración de las concesiones, 17-G, 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, en los términos precisados en los considerandos décimo tercero y décimo quinto, para los efectos señalados en el último considerando de este fallo.

CUARTO: fue fundada la omisión legislativa denunciada, en términos del considerando décimo séptimo y para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución.³¹

Con la aplicación de dichos criterios ético profesionales como marco del comportamiento de los magistrados y con el dictamen crítico de inicio, la Corte colocó las bases mínimas para actuar como poder republicano independiente, transparente, honesto, equilibrado y moral que buscó aplicar la justicia en la materia y no defender intereses privilegiados de grupos particularmente monopólicos.

Después de trabajar en once sesiones colectivas los nueve ministros concluyeron el 7 de junio de 2007 la siguiente sentencia definitiva:

³¹ “Proyecto de resolución 26/2006 sobre la acción de inconstitucionalidad promovida por senadores integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión”, ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de mayo de 2007, versión estenográfica, p. 545.

PRIMERO: fue procedente y parcialmente fundada la “Acción de Inconstitucionalidad”.

SEGUNDO: se declaró la validez de los artículos segundo, cuarto y quinto transitorios; 9-A, primer párrafo y fracciones XI, XII, XIV, y XVI; 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y de los artículos segundo transitorio; 16 por lo que hace al mecanismo de refrendo; 17-E, 17-F, 17-G, 20, 21-A y 79-A, fracción primera, de la Ley Federal de Radio y Televisión en términos de lo expuesto en los considerandos quinto a décimo segundo de la presente ejecutoria.

TERCERO: se declaró la invalidez de los artículos 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones y artículos 16 en la parte relativa al plazo de duración de las concesiones, 17-G, 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión en los términos precisados en los considerandos décimo tercero y décimo quinto, para los efectos señalados en el último considerando de este fallo.

CUARTO: fue fundada la omisión legislativa denunciada en términos del considerando décimo séptimo y para los efectos precisados en el último considerando de resolución.³²

Con dicha resolución de la Corte, se evitó que los poderes fácticos mediáticos suplantarán, subordinarán o rindieran al Poder Judicial y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se permitió que el Estado mexicano gobierne autónoma y soberanamente en el terreno de la aplicación de la justicia comunicativa para defender el interés público de la nación.³³

El significado histórico de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Con la valiente resolución jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la sociedad mexicana no asistió a un hecho coyuntural más de la burocracia legal del Poder Judicial de la Federación, como cotidianamente despacha innumerables asuntos legales de los ciudadanos; sino presencié un suceso de

³² *Ibid.*, pp. 545-546.

³³ “Apoyan 40% de los senadores que se declare inconstitucional la Ley Televisa”, *La Jornada*, México, 5 de mayo de 2006; “Senadores hablaron con Azuela”, *El Universal*, México, 10 de mayo de 2006.

enorme trascendencia histórica que contribuyó significativamente a recolocar a principios del nuevo milenio al Estado-nación como instancia rectora del proceso de comunicación del país frente a las fuerzas monopólicas de la posmodernidad tecnológica y política comerciales. A partir de fundamentos constitucionales, la Corte se enfrentó con firmeza y soberanía a los poderes fácticos informativos que habían erosionado drásticamente la esencia, la soberanía, la centralidad, y la misión del Estado mexicano como cerebro dirigente de la sociedad, y reivindicó el sentido fundamental de la rectoría del Estado en el proceso de construcción del proyecto de comunicación colectivo desde los postulados nacionalistas de la Constitución Mexicana.

Con dicho fallo jurídico de la Corte vivimos un verdadero proceso histórico de separación de poderes republicanos, pues mientras dos de los poderes públicos, el Legislativo y Ejecutivo, se rindieron ante los apetitos voraces de los grandes poderes fácticos informativos entregando la autonomía del Estado a la dinámica de los caprichos del mercado salvaje desregulado, el Poder Judicial actuó como poder republicano independiente frente a los otros dos poderes ya subordinados y frenó la propuesta de los monopolios de la difusión comercial. Mediante ello, reencauzó el proyecto comunicativo de la sociedad mexicana dentro de la lógica de la figura histórica de la República para ubicar los principios constitucionales por encima de la dinámica de la mano invisible del mercado en el terreno de las comunicaciones nacionales.

Evitando la actitud vergonzosa que mantuvieron el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en 2005 y en 2006 para fortalecer el modelo del antiguo Estado padrastró en el campo de la comunicación, al no discutir y modificar la propuesta de la “Ley Televisa” en el Congreso y aprobarla intacta; la Suprema Corte de Justicia se comportó como un poder republicano soberano que no se rindió ante las fuertes presiones de los poderes fácticos mediáticos y optó por rescatar el modelo de Estado-nación para defender, a partir del espíritu de la Constitución Mexicana, las garantías comunicacionales básicas de la mayoría de los ciudadanos olvidados desde hace varias décadas por la dinámica desaforada del mercado salvaje.

Mientras los poderes Legislativo y Ejecutivo crearon las condiciones jurídico políticas para el crecimiento superlativo de los macropoderes salvajes comunicativos que fortalecerían la dinámica del Estado padrastró que no defendió el interés colectivo y la esencia de la República, la Suprema Corte de

la Justicia como poder independiente colocó las bases constitucionales para el rescate filosófico, conceptual, jurídico, político e histórico del Estado-nación en materia de comunicación social y ofreció un panorama de futuro cultural más equilibrado para el porvenir armónico del país.

En este sentido, podemos decir que la acción de la Suprema Corte recobró la médula comunicativa del Estado-nación mexicano de las garras del Estado padrastro que lo tuvo secuestrado y olvidado durante décadas a través de la imposición de los intereses comunicativos particulares de los grandes monopolios de la radiodifusión por encima de los requerimientos informativos mínimos de la sociedad mexicana. Con ello, la Corte evitó que continuara siendo el Estado padrastro la cabeza que se apoderara de la administración del espectro radioeléctrico para subordinar a la sociedad a las necesidades irrefrenables del mercado comunicativo desbocado de los monopolios de la información y no para impulsar su desarrollo comunicativo elemental.

Así, el Estado-nación mexicano a través de sus poderes republicanos, especialmente del Judicial, evitó la concentración y monopolización de los recursos tecnológicos por modelos duopólicos cuyos intereses se oponían a la apertura, la pluralidad, la participación, el equilibrio, el crecimiento general de la población y a la expansión de la democracia del país;³⁴ lo que pretendía el duopolio, en última instancia, era la subordinación del Estado a sus intereses monopólicos para repartirse la riqueza del país. La Corte limitó sustantivamente el gran poder y peso estratégico que habían alcanzado los medios de información colectivos como poderes fácticos salvajes en el proceso de conformación económica, política, social, cultural y espiritual de la vida nacional moderna.

En síntesis, con su acción imparcial y justa la Suprema Corte de Justicia colaboró, por un lado, a recobrar la fuerza moral y ejecutiva de los poderes públicos republicanos que paulatinamente se erosionaron en México, y con ello, estableció los cimientos del “Estado de Derecho Comunicativo”; por otro lado, aportó bases civilizatorias fundamentales para que la sociedad mexicana conviva en condiciones de justicia, armonía e igualdad para propiciar la transición pacífica a la democracia comunicativa.

³⁴ “Radio y televisión ante la Corte”, *El Universal*, México, 17 de abril de 2006; “Urgen fallo para la Ley Televisa”, *Excélsior*, México, 8 de mayo de 2006.

Características de la actuación de la Corte

La acción que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en junio de 2007 como poder republicano responsable para definir la “Acción de inconstitucionalidad” sobre la “Ley Televisa”, fue un proceso histórico ejemplar para la sociedad mexicana que tuvo, entre otras, las siguientes características institucionales:

1. Desde el inicio del proceso jurídico la SCJN definió públicamente su posición como Poder republicano autónomo e independiente señalando que no actuaría bajo inhibiciones de los impugnadores ni los defensores de la “Ley Televisa”. Demostró a lo largo de toda su actuación jurídica su ubicación valiente, no se amedrentó frente a las presiones de calumnia, desprestigio, manipulación y desinformación que ejerció el poder fáctico mediático: Televisa y TV Azteca. Durante este periodo fue clara la fuerte presión mediática ejercida por las televisoras y otros medios escritos sobre los ministros de la Corte, particularmente, sobre el ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano y algunos de los cerebros responsables de la “Acción de inconstitucionalidad” contra la “Ley Televisa”, como fueron los ex senadores Javier Corral Jurado y Manuel Bartlett Díaz.
2. Contrastando con los marcos de actuación confusa y manipuladora de la mayoría de los representantes del Poder Legislativo cuando aprobaron la “Ley Televisa” en el Congreso, la Corte formuló desde el principio de sus trabajos, que sus fundamentos de actuación serían “determinar qué constituye la propiedad originaria del Estado mexicano”, es decir, de qué es dueño el Estado; establecer si el espectro radioeléctrico es un bien de dominio público; precisar el régimen constitucional de las concesiones públicas; delimitar la manera en que constitucionalmente los bienes o servicios públicos son concesionados; decidir si una concesión puede ser desvinculada de un uso determinado y específico del bien de dominio público sobre el cual fue otorgada. Se trató, en suma, de determinar si la ley impugnada, específicamente en relación con algunos de los artículos del decreto que la modificó, respetaba o no los principios constitucionales de equidad, no discriminación, concurrencia económica y rectoría del Estado mexicano.³⁵

³⁵ “Acción de inconstitucionalidad promovida por Senadores de la LIX Legislatura...”, *op. cit.*, pp. 58-59.

3. Fue un poder republicano que desde el inicio se comportó con transparencia institucional; dio a conocer a la sociedad, previo al inicio de las discusiones y deliberaciones de los nueve ministros, el dictamen que presentó el ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano sobre la “Acción de inconstitucionalidad” de la “Ley Televisa”, por medio de la pagina electrónica de la Suprema Corte para que la opinión publica estuviera informada sobre el hecho que se iba a dictaminar. Por otra parte, a diferencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo los cuales no dieron difusión amplia de las reuniones para discutir la “Iniciativa de ley sobre la reforma a la Ley Federal de Radio Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones” durante 2005 y 2006, la Suprema Corte diseminó ampliamente a la sociedad todas sus sesiones a través del Canal Judicial y el Canal del Congreso.
4. A diferencia de los sondeos públicos que se efectuaron en el Senado de la República en 2006 sobre la reforma a la radiodifusión nacional —que no fueron tomados en cuenta por la mayoría de los legisladores para analizar y votar la “Ley Televisa” en la Cámara Alta, pues tenían la consigna de sus partidos para aprobarla sin modificar “ni una coma”—, en la Suprema Corte se abrió un proceso de consulta plural y objetiva, con las partes a favor, en contra y la opinión de técnicos especializados en la materia, para agregar elementos clarificadores para la toma de decisiones racional y desprejuiciada de los diversos magistrados.
5. Contrario a los procedimientos legislativos viciados y corruptos que se practicaron en el Congreso —donde tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, varios legisladores miembros de las Comisiones especializadas de analizar y votar las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, fueron simultáneamente juez y parte, pues al mismo tiempo actuaron como legisladores y también se comportaron como concesionarios de medios electrónicos defendiendo sus intereses empresariales—, en la Suprema Corte se actuó con imparcialidad y pulcritud institucional. La Corte aceptó la renuncia del ministro José Ramón Cossío cuando él de manera ética expuso públicamente que no debía participar como magistrado en el proceso sobre el análisis de la “Acción de inconstitucionalidad” por el riesgo que se corría al ser juez y parte; años atrás él participó como coautor del proyecto de comunicación de una de las

fracciones políticas del Congreso que antes se había discutido en el Senado para intentar reformar la radiodifusión nacional.

6. Contrastando con las posiciones de los legisladores del Congreso y del presidente de la República –que en el gobierno de la “transición a la democracia” se sometieron a las presiones que ejerció el poder mediático en tiempos electorales–, la Corte no se dobló ante las fuertes inhibiciones que ejerció el poder mediático para evitar que le cancelaran su propuesta de ley.
7. Paradójicamente el proceso que se practicó en el Pleno del Senado de la República en marzo de 2006 al discutir la propuesta de la “Ley Televisa”, no tomó en cuenta los puntos de vista de los parlamentarios críticos y los postulados de la sociedad civil organizada para modificarla y enriquecerla cumpliendo con su labor de legisladores en la Cámara de origen, se despreció toda esa riqueza, se aprobó la propuesta sin cambiarle una sola coma. En cambio, durante la discusión en la Suprema Corte siempre se tomó en cuenta los argumentos contrarios de los magistrados para llegar a una decisión de consenso entre los nueve ministros. Así, el procedimiento de la Suprema Corte siempre partió de una tesis abierta a la discusión pública que expuso el ministro ponente elegido, Aguirre Anguiano, y después cada uno de los magistrados restantes expresaron, con toda libertad, firmeza y pluralidad sus argumentos de fondo, para discutir entre sí los razonamientos a favor y en contra.
8. La acción de la Suprema Corte de Justicia fue tan soberana y crítica frente a los desproporcionados intereses monopólicos de la comunicación contenidos en la “Ley Televisa”, que de 21 conceptos de invalidez iniciales que plantearon los legisladores autores de la “Acción de inconstitucionalidad”, el ministro ponente sólo propuso al inicio de las deliberaciones algunos capítulos centrales como ilegítimos, pero a lo largo de los análisis y las polémicas en las sesiones, la Corte terminó agregando más artículos inconstitucionales que no estuvieron inscritos en la valoración inicial, superando el conjunto de impugnaciones iniciales, que finalmente también fueron cancelados. La Corte demostró actuar desde el principio con un espíritu de poder republicano abierto al debate racional, responsable, argumentador, analítico y sin prejuicios, que sólo tuvo como criterios guías el marco que fijó la Constitución Política Mexicana y no las ideologías partidistas o empresariales.
9. Finalmente, a diferencia del proceso de comunicación institucional que se realiza cotidianamente en el Congreso –en el que mientras los legisladores

se dirigen desde la máxima tribuna política a sus compañeros de partido y al resto de la nación para fijar posiciones y propuestas partidistas, los demás miembros del Congreso no los escuchan, no asisten a las sesiones, se paran a “cabildear”, abandonan los recintos parlamentarios, realizan “grilla política” de curul en curul, se duermen en sus butacas, hablan por teléfono, no abordan todos los aspectos planteados en las minutas, no se respetan entre sí, no alcanzan a formar quórum para efectuar diversas reuniones, se insultan hasta llegar a los golpes, etcétera—, en la Suprema Corte de Justicia se dio al país un ejemplo de comunicación plural de alta civilidad institucional que demostró cómo se pueden abordar los grandes problemas de la agenda pública nacional: con seriedad, pluralidad y profunda discusión argumentada, pero en un ambiente de exteriorización respetuosa, de análisis severo, de discusión de principios y de responsabilidad profesional.

Por todas estas razones, el comportamiento de la Suprema Corte ante la “Acción de inconstitucionalidad” sobre la “Ley Televisa” fue tan relevante que, además de cumplir su trabajo profesional especializado como institución republicana soberana, aportó a la cultura nacional un ejemplo de alta civilidad elemental en el ejercicio de su responsabilidad, que es necesario que los otros dos poderes de la República sigan para rescatar urgentemente al Estado-nación de la crisis de aguda rectoría y de representatividad orgánica en la que se encuentra sumergido y atorado a inicios del siglo XXI.

Ganancias sociales de la resolución de la Corte

El comportamiento responsable que sostuvo la Suprema Corte como poder republicano ante la demanda de inconstitucionalidad de la “Ley Televisa”, produjo en el terreno comunicativo, entre otras, las siguientes ganancias históricas para la sociedad mexicana:

1. Se puso fin a los tiempos de la “Ley Televisa”; desde su aprobación por el Congreso y su publicación por la Presidencia de la República en 2006 se aplicaron sus postulados durante más de un año creando un ambiente de grave inconstitucionalidad, desigualdad, concentración, impunidad, corrupción y desconocimiento de los derechos comunicativos básicos de la población,

demandados durante varias décadas por la sociedad civil. Se rescataron las bases jurídicas mínimas para crear los tiempos del estado de derecho comunicativo al ubicarse los principios del pacto nacional concretizados en la Carta Magna por encima de los intereses particulares de los poderes fácticos informativos.

Con la derogación de los artículos 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de los artículos 16 en la parte relativa al plazo de duración de las concesiones, 17-G, 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión,³⁶ se detuvo el avance de la “Ley Televisa” que en términos de desigualdad estructural fue equivalente al Fobaproa³⁷ de la información que a principios del siglo XXI en el ámbito de la comunicación construyó la estructura del Estado cero administrado por el Estado padrastro. Con ello, la Suprema Corte luchó contra el modelo del Estado Cero que reforzó mayúsculamente la “Ley Televisa” y rescató en junio de 2007 los cimientos históricos del pacto republicano, construido por la sociedad mexicana mediante una fuerte lucha entre múltiples actores de la comunidad nacional a lo largo de los últimos 200 años para establecer un nuevo marco civilizatorio de convivencia, participación, representatividad, organización, estado de derecho y desarrollo colectivo.

Fue un hecho excepcional el que, ante la irresponsabilidad cometida por los otros poderes de la República, el Judicial hubiera colocado la defensa del interés público de la sociedad por encima de los requerimientos privados de los poderes fácticos de la modernidad virtual. Con ello se restauró la dinámica republicana —perdida históricamente en el ejercicio ancestral del príismo viciado de los últimos 70 años y el proceso de “transición pacífica a la democracia” del foxismo—, por sobre los impulsos pragmáticos del mercado desregulado de los grandes consorcios de la comunicación nacional.

³⁶ *Idem.*

³⁷ El Fobaproa fue el mayor abuso económico que se cometió en la historia moderna de México por el Estado mexicano contra la población al obligar que los ciudadanos absorbiéramos como deuda colectiva la deuda privada de los grandes bancos para “salvar a la banca nacional de su quiebra sistémica”. Así, se convirtió la deuda bancaria privada en deuda social para ser pagada por las tres siguientes generaciones de mexicanos, sin recibir ninguna ganancia por ello, y sí sufrir muchas pérdidas colectivas.

2. En comparación con la actuación desleal y antitética de los poderes Legislativo y Ejecutivo ante la reforma a la radiodifusión en años anteriores; en 2007 se tuvo Poder Judicial valiente, independiente, e imparcial que actuó sabiamente como árbitro fiel a la base de los mandatos elementales de la Constitución de 1917. Aunque dicha masa de postulados constitucionales fueron muy limitados, frágiles, incompletos y viejos para las necesidades de la sociedad de principios del siglo XXI en México, en última instancia, fue el único marco civilizatorio aprobado con mayor consenso por las comunidades nacionales para convivir pacíficamente y con equilibrio en los tiempos de la modernidad.

A pesar de la renuncia del ministro José Ramón Cossío para no participar en las deliberaciones del proceso de impugnación constitucional, el Poder Judicial se comportó como un poder independiente que no se dejó presionar por campañas de desprestigio de los canales comerciales de información colectivos. A diferencia de la lamentable actuación que tuvieron el Ejecutivo y el Legislativo en su momento, la Corte heredó a la opinión pública un trascendental legado ético, institucional y moral que demostró cómo un poder público republicano debe comportarse autónomamente para defender la soberanía del Estado en el terreno comunicativo, frente a las fuertes manipulaciones que ejercen los poderes fácticos mediáticos.

3. Mientras que la actuación del Congreso y del poder presidencial en el sexenio anterior fomentaron en el ámbito informativo la existencia del Estado padrastrero que se distinguió por la no defensa del patrimonio comunicativo de la sociedad y de las garantías culturales mínimas de los habitantes, la Suprema Corte rescató las bases constitucionales para recobrar al Estado-nación en el terreno informativo, defendió a los ciudadanos y les otorgó derechos comunicativos fundamentales. Se puede decir que la acción de la Corte recobró la médula comunicativa del Estado-nación mexicano de las garras del Estado padrastrero que lo tuvo secuestrado y olvidado durante décadas mediante la imposición de intereses comunicativos particulares de los grandes monopolios de la radiodifusión, mantenidos por encima de los requerimientos informativos mínimos de la sociedad mexicana.
4. Fue un magnífico ejemplo histórico de actuación autónoma de división de poderes del Estado, al grado que el Poder Judicial corrigió jurídicamente los graves errores cometidos por el Legislativo y el Ejecutivo al aprobar la “Ley

Televisa”, e incluso le señaló su grave irresponsabilidad al haber permitido las omisiones institucionales en el proceso de legitimación de dicha normatividad abusiva. Dejó un ejemplo magnífico de justicia jurídica muy valiosa para el futuro ejercicio autónomo de la división de poderes republicanos para vigilar la aplicación de la Constitución, especialmente, en la fase de la transición política a la democracia y de la reforma del Estado nacional.

5. Para el futuro comunicativo en México el ejemplo de comportamiento soberano de la Suprema Corte, dejó activada una rigurosa dinámica de división plural entre los tres poderes republicanos de nuestro Estado-nación que permitirá, mediante recursos de inconstitucionalidad que planteé la sociedad ante los tribunales correspondientes, que las responsabilidades o acciones que no realice correctamente el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo, podrán ser impugnadas y corregidas por el Poder Judicial de la Federación.
6. Quedó desnudado con gran transparencia ante la opinión pública el grado de debilidad y retroceso al que llegó el Estado mexicano al abdicar sustantivamente de su naturaleza, su autonomía y su rectoría en el ámbito comunicativo; la forma como permitió que crecieran los oligopolios de la información por encima de los fundamentos constitucionales hasta convertirse en poderes fácticos salvajes que se enfrentan al Estado rector y definen la dirección comunicativa de la comunidad mexicana.
7. La Corte reivindicó con base en los principios constitucionales la propiedad soberana del Estado sobre el espectro radioeléctrico, como patrimonio estratégico e inalienable de la nación, que es la infraestructura radioeléctrica moderna, a través de la cual, la sociedad conoce, interactúa y se organiza simbólica y cotidianamente para comunicarse mediante las tecnologías de información colectivas.

La expropiación del espectro radioeléctrico por los monopolios de la información fue equivalente a haberse apoderado de las 200 millas de mar territorial del país, o de grandes áreas del subsuelo, o de enormes reservas de petróleo, pues todos estos recursos son patrimonio estratégico e inalienable de la nación. En este sentido, privatizar el espectro radioeléctrico fue similar al hecho de que el espacio aéreo, los mares, las carreteras, los canales, las vías generales de transporte, etcétera, sólo sirvieran en nuestra sociedad para hacer negocios particulares y no para circular por necesidades elementales

de salud, trabajo, alimentación, emergencias, cultura, descanso, educación, etcétera, del resto de la sociedad.

La Corte dismanteló el objetivo central amoral de la “Ley Televisa” que era apropiarse del espacio radioeléctrico para su usufructo privado, y reubicó nuevamente su papel de recurso estratégico para la reproducción social de todas las comunidades bajo la responsabilidad y dirección del Estado-nación mexicano y no de los oligopolios de la comunicación. Desde el Poder Judicial se evitó que se siguiera aplicando la tendencia de renuncia o claudicación del Estado, de su misión esencial de ejercer rectoría y fuerza institucional para ser quien dirige el espectro radioeléctrico y crear las condiciones político materiales para que toda la sociedad ejerza su derecho a la comunicación, por consiguiente, para actuar como mediador en el espacio público simbólico de la nación. Se evitó que continuara siendo el Estado padrastro la cabeza que se apoderara de la administración del espectro radioeléctrico para subordinar a la sociedad a las necesidades irrefrenables del mercado comunicativo desbocado de los monopolios de la información y no para impulsar su desarrollo comunicativo elemental.

8. Las reflexiones y discusiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de los fundamentos constitucionales le dejaron a la sociedad mexicana una mina filosófica y conceptual muy valiosa para reflexionar sobre los cimientos elementales que deben tomarse en cuenta para definir el papel que debe adoptar el Estado ante el proceso de la comunicación y la cultura nacionales. Dicho manantial conceptual debe ser la guía para reconstruir, a través de una nueva Ley Federal de Comunicación Social, el modelo igualitario y participativo de información que la sociedad mexicana ha demandado durante varias décadas, y no concentrador, desigual, marginador, discrecional y voraz que han impuesto las industrias culturales comerciales.
9. Además del valioso dictamen que produjeron los ministros para detener el avance de la “Ley Televisa” y poner orden conceptual y político en la esfera de la comunicación nacional, éstos aportaron una herencia de jurisprudencia estratégica para el futuro legislativo de las radiocomunicaciones en México, dejó una serie de fundamentos constitucionales básicos infranqueables para trabajar legislativamente en las próximas reformas jurídicas de los medios. A partir de fundamentos sólidos, argumentados por la Suprema Corte, los postulados tendrán que respetarse por todos los sectores como diques

- constitucionales definitivos que no podrán rebasarse por los poderes públicos o empresariales en los nuevos intentos de reformas a la radiodifusión y las telecomunicaciones nacionales, pues se pusieron límites claros a las tendencias monopólicas y se delimitó claramente el lugar rector que le corresponde al Estado en el proceso de construcción de la República comunicativa.
10. Las acciones irresponsables y desvergonzadas de los poderes Ejecutivo y Legislativo al aprobar la “Ley Televisa” fueron evidenciadas tajantemente por el trabajo meticuloso ético y profesional que realizó la Corte, al grado de comprobar públicamente la grave omisión como poderes republicanos supuestamente autónomos, imparciales y honestos. El dictamen final exhibió de tal forma las incapacidades, irregularidades y contubernios del Ejecutivo y Legislativo con los grupos monopólicos empresariales de la información masiva, dichas instituciones quedaron resentidas frente a la Corte, tuvieron luego una reacción virulenta e irritable hacia el Poder Judicial de la Federación.
 11. La acción de la Corte ubicó el proceso de la reforma del Estado en el camino correcto, evidenció la necesidad urgente de fortalecer la posición del Estado, la figura histórica de la República y el marco de la Constitución Mexicana por encima de las predilecciones de los apetitos fácticos desregulados de los monopolios masivos de la difusión masiva en México. En este sentido, la reforma del Estado debe colocar el cambio radical de la relación existente entre medios, Estado y sociedad como centro de la reforma estructural, de lo contrario no existirá cambio político profundo para lograr la transición pacífica a la democracia en nuestro país.
 12. La realidad comunicativa desigual e injusta que instaló jurídicamente la “Ley Televisa” no pudo ser detenida por las acciones correctivas que propusieron los partidos políticos, los órganos de Estado y las organizaciones ciudadanas por diversas vías; se detuvo sólo por la conducta constitucional que ejerció la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de comunicación colectiva. En suma, el dictamen competente de la Cofeco, las críticas argumentadas de los legisladores opositores en el Senado de la República, el informe detallado del Secretario de Comunicaciones y Transportes dirigido al presidente de la República en 2006 proponiendo que no aceptara la normatividad, la declaración oficial muy puntual de diversos órganos reguladores autónomos del Estado como la Comisión de los Pueblos Indígenas, las diversas opiniones especializadas de sectores de la sociedad civil como el Colegio

Nacional de Economistas, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, el Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación, la Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras de Servicio Público, la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, etcétera; todos ellos no lograron frenar la fuerza imparable de la normatividad monopólica que aceptaron dos poderes públicos de la República. Sin embargo, esta realidad sí pudo ser modificada por la decisión soberana de la Suprema Corte que actuó como poder autónomo y colocó los principios constitucionales por encima de los intereses del mercado desbocado, de ese modo se rechazaron las bases normativas de una estructura legal abusiva y unilateral.

Mediante la acción justa de la Corte se recobraron, entre otras, las siguientes realidades para la construcción de una sociedad justa y democrática en el ámbito comunicativo: la reivindicación del poder y la esencia del Estado sobre el espacio radioeléctrico; la rectoría del Estado sobre los medios de comunicación; la libertad de expresión para todos los ciudadanos; se eliminaron algunos privilegios comunicativos; se definieron los principios constitucionales básicos para ejercer la competencia comunicativa; se cambiaron las reglas para el otorgamiento de las concesiones para que no fueran por el método de subasta, sino por el contenido cultural del proyecto; se evitaron las propuestas normativas de inequidad y discriminación comunicativa; se modificó el tiempo de duración de concesiones; se precisó que los refrendos de las concesiones no serán automáticos y deberán pasarán por licitación obligatoria; se limitó la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones; se formuló la reestructuración de la Cofetel; se recobraron las bases para los derechos comunicativos elementales de los ciudadanos; se reconoció el derecho de los pueblos indígenas para tener sus propios medios de comunicación; etcétera.

13. Se rescató el proyecto de comunicación nacional no desde las posiciones ideológicas de los partidos, las “grillas”, los cabildeos, las presiones, las “negociaciones”, las plataformas electorales, etcétera, sino desde el elemental manantial de principios constitucionales que formularon, entre otros, los siguientes aspectos: ¿cuál es el lugar que debe ocupar el interés público ante el proceso de difusión colectiva?, ¿qué posición le corresponde al Estado-nación en el ámbito comunicativo?, ¿cómo ubicar los apetitos monopólicos irrefrenables ante los derechos ciudadanos?, ¿cuál es la función de los medios

- públicos y comunitarios en la construcción de la democracia?, ¿qué condiciones se requieren para que exista equidad comunicativa a principios del milenio?
14. Se destacaron las bases jurídico filosóficas básicas para la construcción, sin extravíos, de un proyecto republicano de comunicación de largo plazo en el país, que considere la rectoría del Estado y los principios constitucionales como esencia vertebral del modelo de cultura y de información colectiva nacionales por encima de la dinámica libertina de los intereses voraces e insaciables de los oligopolios de la difusión, que alcanzaron enormes privilegios y grados de concentración y aun así no quedaron satisfechos. Con ello, quedó asentado para el futuro el marco institucional mínimo para edificar un nuevo modelo de comunicación nacional desde el horizonte del servicio público que permita el avance de la sociedad en su conjunto y no sólo de los monopolios de la cultura electrónica.
 15. El veredicto de la Suprema Corte dio un enorme impulso al proceso de transición a la democracia en México, respaldó, entre otros, los mecanismos de rectoría comunicacional del Estado, la división efectiva de poderes republicanos, el mandato de la Constitución mexicana por encima de los intereses de la mano invisible del mercado monopólico de la difusión, la apertura de la estructura de comunicación a las condiciones de competencia comunicativa, la introducción de criterios de pluralidad, igualdad y ciudadanización de los procesos comunicativos, fijó los límites constitucionales definitivos a los poderes fácticos. Todo ello son condiciones básicas para que se pueda gestar el cambio comunicativo y político en nuestro país.
 16. El papel que desempeñaron los medios impresos en el proceso para la generación de una conciencia crítica frente a la imposición de la “Ley Televisa” fue central, pues a través de estas instituciones creadoras de opinión pública se difundió y formó una visión ciudadana alternativa contra la normatividad que desató diversas acciones políticas para oponerse a ella. En cambio, debido a los grandes intereses económicos y políticos de los concesionarios de los canales comerciales, la función que ejercieron estos medios dominantes fue la de crear un vacío noticioso sobre las formulaciones críticas, todo ello para desinformar a la sociedad y sólo dar a conocer a los auditorios la versión parcial de los hechos que favorecían la expansión de los monopolios de la comunicación en México. Desde el poder mediático se construyó, en la esfera de la opinión pública, una espiral del silencio que evitó que se conocieran los

vicios, las deficiencias y los abusos de los contenidos de la “Ley Televisa” y sólo se destacaron ventajas difusas para encubrir los beneficios para los viejos concesionarios.

La única excepción fue el sistema de medios de difusión de servicio público, la Red de Televisoras y Radiodifusoras Educativas y Culturales de la República Mexicana, se organizó institucionalmente para difundir las críticas sociales argumentadas contra la “Ley Televisa” y propusieron una reglamentación diferente para defender el modelo de medios de información de Estado en México.

17. Finalmente, en el proceso de oposición a la “Ley Televisa” la academia, crítica de la comunicación, desempeñó una función estratégica –con análisis sistemáticos sobre el origen, evolución y consecuencias del proceso de aprobación de la ley y de la “Acción de inconstitucionalidad”– que aportó muchos elementos analíticos de clarificación e impugnación. Después de elaborarse dichas semillas intelectuales críticas –en universidades, centros de investigación, congresos, seminarios, coloquios, reuniones especiales, etcétera–, éstas se difundieron –mediante conferencias, artículos, textos, colaboraciones periodísticas, etcétera– y paulatinamente penetraron en el ámbito de la opinión pública, de la cultura y de la estructura política, creando, inicialmente, fuertes inquietudes de cambio en los sectores políticos dirigentes, posteriormente se convirtieron en propuestas jurídicas comunicativas de gobernabilidad opuestas a las iniciativas radiotelevisivas de los monopolios comerciales de la información.

De esta forma quedó demostrado el efecto mariposa del budismo Zen, el cual postula que toda acción que ocurre en cualquier parte del planeta, por más insignificante que sea, tarde o temprano afecta al todo; el efecto se cumplió rigurosamente en el terreno de la producción intelectual crítica de la comunicación en México, debido a que la levadura del pensamiento comunicativo contestatario frente al megapoder monopolístico en el terreno de la comunicación trascendió, a mediano y largo plazo, en la esfera pública, desató la “Acción de inconstitucionalidad” sobre la “Ley Televisa” y la decisión favorable de la Suprema Corte para anularla. La generación de conciencia crítica contribuyó a desactivar los postulados de la “Ley Televisa” y a crear un nuevo consenso social para reencausar el proyecto de comunicación nacional dentro del espíritu de la Constitución Mexicana.

Con la conquista de todas estas ganancias sociales se gestaron nuevas bases civilizatorias y condiciones políticas fundamentales que deben ser aprovechadas por la clase política para construir, a largo plazo, una nueva sociedad comunicativa democrática y plural en el siglo XXI en México.

¿Qué hacer después de la cancelación de la “Ley Televisa” para construir otro futuro comunicativo?

La intervención autónoma de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para rechazar constitucionalmente a la “Ley Televisa” detuvo provisionalmente el avance del poder mediático, que en México tiende a convertirse de poder monopolístico informativo, en poder mega oligopólico comunicativo. Sin embargo es importante considerar que aunque la Suprema Corte anuló las bases jurídicas de la “ley Televisa” en 2007, la enorme estructura concentradora y monopolística del gran poder mediático en el país continúa intacta, pues dicha sentencia no modificó el sistema de comunicación persistente, ya consolidado, sólo impidió que se expandiera más el modelo dominante de comunicación nacional. Por consiguiente, la decisión de la Corte no introdujo cambios para modificar el actual sistema de comunicación oligopólico en el país, sino sólo evitó que el antiguo modelo de comunicación imperante se expandiera más con un mayor poder unilateral sobre el Estado y la sociedad.

Debido a que no han surgido modificaciones normativas suficientes que cambien el panorama concentrador, sigue plenamente vigente la existencia y operación de la estructura y dinámica de la Cuarta República Mediática en México que impone su modelo unilateral –concentrador, vertical, autoritario, discrecional, monopolístico, excluyente, hermético, anticidadano, contrario al servicio público, etcétera– de información electrónica colectiva que lo distinguieron durante el siglo XX y lo acompañan a principios del siglo XXI.

Si con la intervención de la SCJN puso fin a la “Ley Televisa”, ahora para avanzar en el proceso de construcción pacífica de la democracia en el país, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo deben permitir que emerjan los tiempos de la ciudadanía comunicativa demandados durante varias décadas. Para ello, deben crear las condiciones políticas que permitan elaborar otro marco jurídico equilibrado en materia de la radiodifusión que rescate, entre otros, los derechos

comunicativos básicos de la mayoría de la población que consagra la Constitución y el derecho internacional.

La acción soberana de la Corte para rechazar la “Ley Televisa” abrió un nuevo capítulo de esperanza y posibilidades políticas reales para que la comunidad mexicana construya, con apoyo del Estado-nación, un nuevo modelo de comunicación que responda a los requerimientos de crecimiento de todos los habitantes del país, y no sólo de los oligopolios de la difusión colectiva que se han apoderado de la Sociedad de la Información mediante el apropiamiento del espectro radioeléctrico del país.

Para crear las condiciones políticas que construyan este nuevo marco democráticamente avanzado para las comunicaciones electrónicas en México, se deben realizar, entre otras, las siguientes acciones estratégicas:

1. Es indispensable crear una nueva ley para la radiodifusión y las telecomunicaciones nacionales que contemple las necesidades comunicativas de todos los sectores y no sólo de los grandes concesionarios de la radiotelevisión. Así, el nuevo marco jurídico debe ver a la industria de la radiodifusión dentro de los requerimientos de desarrollo integrales de toda la sociedad, y no ser una legislación a pedido de los monopolios que únicamente contemple las exigencias de expansión del sector audiovisual más privilegiado del país. No se debe incrementar más el poder impune de las televisoras, pues es un grave peligro para la existencia y estabilidad de la democracia en México.³⁸
2. Se debe legislar en materia de comunicación sin rebasar los diques constitucionales que fijaron los ministros de la Suprema Corte con el dictamen sobre la “Ley Televisa”, y considerar el mandato de la actual Constitución como esencia del proyecto del marco jurídico comunicativo.
3. Siguiendo los postulados filosóficos constitucionales colocados por los ministros de la Suprema Corte en su resolución de inconstitucionalidad de la “Ley Televisa”, se debe considerar que al legislar sobre los medios de información colectivos y los recursos tecnológicos para que operen, especialmente los electrónicos, no se está regulando a simples empresas de difusión o

³⁸ “Senadores del PAN discuten cambios a la ley de radio y televisión”, *El Universal*, México, 26 de enero de 2006; “Acuerdan senadores del PAN hacer observaciones a ley de medios”, *El Universal*, México, 26 de enero de 2006.

entretenimiento masivo, sino sobre infraestructuras mentales y emocionales a través de las cuales se construye cotidianamente el corazón de la sociedad y del Estado. En este sentido, normar el funcionamiento del espacio radioeléctrico, no es legislar sobre fierros, alambres o tornillos, sino sobre la base tecnológica estratégica mediante la cual las comunidades, las instituciones y el Estado ejecutan cotidianamente sus tareas para operar colectivamente. Es, en esencia, regular la forma de construir a la sociedad y al Estado moderno.

4. Para la elaboración de la nueva ley sobre radiodifusión no se debe caer en el extravío de pensar que se debe partir desde cero o descubrir el hilo negro, sino que se deben retomar los claros postulados que emitió la Corte en su dictamen sobre la inconstitucionalidad de la “Ley Televisa” para el futuro de la comunicación; y rescatar las iniciativas ya pulidas y enriquecidas que se quedaron “congeladas” en el Senado de la República en 2005. Dichos proyectos fundamentales fueron la “Iniciativa ciudadana para la reforma integral a la las leyes de Radio y Televisión”, y la “Iniciativa para reformar las leyes federales de Radio y Televisión y la de Telecomunicaciones”.
5. Realizar este nuevo proceso jurídico con reglas de total transparencia y no de discrecionalidad política, como se hizo en el sexenio anterior.
6. Evitar que el nuevo proceso legislativo en el Congreso quede viciado de origen al autorizar que quienes elaboren y dictaminen la nueva propuesta jurídica para la radiodifusión y las telecomunicaciones nacionales sean al mismo tiempo juez y parte, es decir, sean simultáneamente concesionarios y legisladores. Prolongar esta realidad legislativa, altamente contaminada en el Congreso de la Unión, de nuevo mancharía y degeneraría radicalmente la dinámica y el resultado normativo en el terreno; volvería a contrastar con el comportamiento altamente ético e imparcial que tuvo la Suprema Corte.
7. Incluir sustantivamente en la reforma del Estado, por una parte, la revisión exhaustiva del lugar y las funciones que han alcanzado los poderes fácticos informativos para reducir la soberanía y rectoría del Estado mexicano. Por otro lado, legislar imparcialmente sobre esta realidad para que se pueda dar la transición política a la democracia en el país.
8. Generar un permanente proceso de información crítico a la sociedad, a partir de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales, de servicios públicos, la prensa abierta e internet, para mantener informados a los auditorios sobre los procesos de transformación comunicativa y evitar el

extravío de la sociedad hacia otras actividades distractivas. Hay que recordar que mientras se discutía la “Acción de inconstitucionalidad” en la Corte, la atención principal de los auditorios estuvo puesta en la final de fútbol entre el equipo América y el Pachuca, Miss Universo, los nuevos conductores de “La Oreja”, la guerra contra el narco, las protestas contra la Ley del ISSSTE, la controversia constitucional sobre la Ley del Aborto, el concierto de Shakira en el Zócalo de la Ciudad de México, la conducta autoritaria del presidente Chávez en Venezuela al cancelar la estación de televisión más antigua por ser crítica al sistema, y las escuelas de comunicación en el evento espectacular “Espacio 2007”.³⁹

9. Siguiendo la dinámica histórica para sobrevivir en otras áreas de la vida cotidiana en la que se ha defendido el petróleo, el agua, el subsuelo, los derechos humanos, el derecho de huelga, el aborto, las sociedades de convivencia, etcétera; ahora la sociedad civil debe crear un nuevo proceso de organización para defender el derecho a la información y a la comunicación, pues son procesos a partir de los cuales se construye o destruye masivamente la relación comunitaria cotidianamente. A principios del siglo XXI la sociedad mexicana se ha preparado para luchar por muchos derechos básicos excepto por las garantías de la comunicación.

Debido a gran la desvinculación que ha existido en las últimas décadas entre la estructura de los actuales partidos políticos y la resolución de los grandes problemas nacionales, sin la existencia de la organización civil será difícil contar con nuevas leyes de radio, televisión y telecomunicaciones que defiendan los intereses básicos de la sociedad en materia comunicativa.

10. Es necesario que los sectores democráticos del Congreso, los partidos políticos y la sociedad civil estén atentos a la nueva campaña de desinformación y manipulación que permanentemente ejercerán los grandes concesionarios de la vieja estructura de comunicación nacional sobre los actores que

³⁹ “Espacio 2007” de Televisa es un espacio “académico espectacular” que alimenta el horizonte del Estado cero desde el momento en que plantea la comunicación como un *show* de entretenimiento, neutro, apolítico, tecnologizante, donde todo el problema se reduce a tener la última tecnología de punta o el último receptor de moda, pero nunca la discusión de las políticas nacionales de comunicación y la participación de la sociedad en los medios de información colectivos.

impulsen una iniciativa de reforma, para evitar que la sociedad apoye una nueva ley de comunicación social. Dichos sectores deben acotar este proceso de deformación colectiva con un nuevo proceso de información puntual de los avances y ganancias sociales que representa contar con un nuevo marco normativo en materia de comunicación colectiva.

Con la realización de estas acciones jurídicas estratégicas la Suprema Corte de Justicia de la Nación rescató y nutrió constitucionalmente el proyecto comunicativo del Estado-nación mexicano y, con ello, le regresó a la comunidad una cabeza rectora sabia para que la gobierne con base en el bien e interés común con el fin de atender las principales necesidades comunicativas de la sociedad mexicana y no sólo para resolver las exigencias unilaterales de la expansión voraz de los monopolios mediáticos en la etapa del capitalismo salvaje en la que ha entrado la sociedad global.

En el contexto de la celebración de los movimientos libertarios del Bicentenario de la Independencia y la Revolución Mexicana (1810-1910-2010), la comunidad nacional cada vez espera con menos paciencia que se le devuelva su derecho a la comunicación colectiva, expropiado desde hace más de medio siglo por el Estado burocrático y los *poderes fácticos mediáticos*. Por ello, es urgente la acción comprometida, responsable y visionaria de los poderes constitucionales de la República para rescatar el proyecto de comunicación de la nación para el desarrollo armónico y pacífico de las comunidades del país, con base en las garantías que sostiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De lo contrario, la historia del México moderno en el siglo XXI podrá nuevamente ensangrentarse con los movimientos que con *razón histórica* demandan el rescate de su voz que les da vida.

Fuentes de documentación

“Acción de inconstitucionalidad promovida por senadores integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión en contra del propio Congreso y del presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 22 de mayo de 2007, versión estenográfica.

- Calleja, Aleida (2005), “Los cangrejos en el Congreso”, suplemento especial, *Etcétera*, diciembre, México.
- Carriedo, Luis Miguel (2005), “Albazo”, *Etcétera*, diciembre, México.
- Corral Jurado, Javier (2006), “El recurso de inconstitucionalidad y la organización de la sociedad civil”, discurso en el Zócalo, México, DF, 23 de abril.
- (2006), “Resumen de acción de inconstitucionalidad que promovieron senadores contra las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, dictamen de la nueva Ley Federal de Radio y Televisión”, Senado de la República, LIX Legislatura, México, 4 de mayo [www.senadorcorral.org].
- Fernández Christlieb, Fátima (2005), *¿Fast track también en el Senado?*, *Proceso*, núm. 1519, México, 11 de diciembre.
- Islas Reyes, Laura (2005), “El momento propicio”, suplemento especial, *Etcétera*, México, diciembre, p. VIII [www.etcetera.com.mx].
- “La irresponsabilidad de la Presidencia”, editorial, suplemento especial, *Etcétera*, México, diciembre de 2005 [www.etcetera.com.mx].
- Mejía Barquera, Fernando (2005), “Los diputados deben una explicación”, suplemento especial, *Etcétera*, México, diciembre, pp. VI-VII [www.etcetera.com.mx].
- “Mesa de discusión sobre la radio y televisión y las telecomunicaciones”, participan Carlos Bello Hernández, Federico García Luna, Ernesto Piedra y José Benavides, Noticiero Óscar Mario Beteta, Radio Fórmula, México, DF, 23 de mayo de 2007.
- Noticiero *Hechos, Fuerza Informativa Azteca*, conduce: Javier Alatorre, TV Azteca, México, 23 de mayo de 2007.
- Noticiero con Joaquín López Dóriga, Televisa, México, 23 de mayo de 2007.
- “Organismos autónomos fundamentales para la democracia”, revista *Vértigo*, núm. 322, año VII, México, 20 de mayo de 2007 [www.revistavertigo.com].
- “Proyecto de resolución 26/2006 sobre la acción de inconstitucionalidad promovida por senadores integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión”, ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 23 de mayo de 2007, versión estenográfica [www.scjn.gob.mx].
- Trejo Delarbre, Raúl (2005), “En siete minutos”, suplemento especial, *Etcétera*, México, diciembre, pp. I-III [www.etcetera.com.mx].
- Yuste, José (2005), “Sigilo legislativo”, suplemento especial, *Etcétera*, México, diciembre, pp. IV-V [www.etcetera.com.mx].
- Zoraida Vázquez, Josefina (2006), “De la Independencia a la consolidación de la República”, en Escalante Monzalbo, Pablo *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, El Colegio de México, México.

Hemerografía

- “Acepta Corte controversia acerca de ley de radio y televisión”, *El Economista*, México, 10 de mayo de 2006.
- “Acuerdan senadores del PAN hacer observaciones a la ley de medios”, *El Universal*, México, 26 de enero de 2006.
- “Admite la Corte impugnación a las reformas de ley de radio y televisión”, *Milenio*, México, 10 de mayo de 2006.
- “Analizan ir a la Corte para corregir omisiones”, *El Universal*, México, 30 de marzo de 2006.
- “Analizarán el jueves avance de controversia contra ley de medios”, *El Universal*, México, 26 de abril de 2006.
- “Apoyan 110 diputados para ley en la Corte”, *Reforma*, México, 30 de abril de 2006.
- “Apoyan 40% de los senadores que se declare inconstitucional a la Ley Televisa”, *La Jornada*, México, 5 de mayo de 2006.
- “Aprueba Senado sin cambios, reforma a ley de medios”, *El Universal*, México, 31 de marzo de 2006.
- “Buscan anular ley Televisa”, *Reforma*, México, 4 de mayo de 2006.
- “Buscan apoyo de gobiernos locales para el juicio en la Corte”, *El Universal*, México, 7 de mayo de 2006.
- “Cirugía mayor a ley de medios, empujan senadores”, *El Universal*, México, 24 de febrero de 2006.
- Corral Jurado, Javier (2006), “Estaba cantada”, *El Universal*, México, 18 de abril.
- (2006), “La opción moral”, *El Universal*, México, 9 de mayo.
- (2006), “Nueva simulación”, *El Universal*, México, 28 de febrero.
- Cremoux, Raúl (2006), “Complicidad silenciosa”, *El Universal*, México, 31 de marzo.
- “Defenderán controversia ante ministros”, *El Universal*, México, 9 de mayo de 2006.
- “El Estado se rindió ante las televisoras”, *Invertia/Infosel/Financiero*, México, 1 de marzo de 2006.
- “El freno de la Corte a la Ley Televisa podría tardar hasta seis meses: Vicencio”, *La Jornada*, México, 7 mayo de 2006.
- “En manos de la Corte, futuro de la ley de radio y TV”, *El Universal*, México, 4 de mayo del 2006.
- “Encalla Ley Televisa en antesala de Corte”, *Excélsior*, México, 16 de mayo de 2006.
- “Enfilan a la Corte la ley de medios”, *Reforma*, México, 29 de marzo de 2006.

- “Explicarán alegatos en la Corte contra ley de medios”, *El Universal*, México, 8 de mayo de 2006.
- “Exponen en ley de medios 21 fallas a la Constitución”, *El Universal*, México, 6 de mayo de 2006.
- “Expresan en Biental de Radio rechazo a la ley de medios”, *El Universal*, México, 16 de mayo de 2006.
- “Foros de información”, *La Jornada*, México, 10 de mayo de 2006.
- “La Corte da entrada a la controversia de los senadores contra la Ley Televisa”, *La Jornada*, México, 10 de mayo de 2006.
- “La Corte recibe recurso contra la ley de radio y televisión”, *El Universal*, México, 5 de mayo de 2006.
- “Legisladores confían en una victoria jurídica”, *La Jornada*, México, 10 de mayo de 2006.
- “Ley Televisa. Acepta Gómez error al apoyar minuta; irá a Corte”, *Invertia/Infosel/Financiero*, México, 28 de marzo de 2006 [www.invertia.com].
- “Los senadores opositores a la Ley Televisa presentarán hoy inconformidad en la Corte”, *La Jornada*, México, 4 de mayo de 2006.
- “Ni una coma, fue la consigna”, *El Universal*, México, 31 de marzo de 2006.
- “Pide Corral a Senado no dejarse amedrentar por TV”, *Invertia/Infosel/Financiero*, México, 28 de marzo de 2006.
- “PRD llama al Senado a no aprobar reforma a medios”, *El Universal*, México, 23 de enero de 2006.
- “Presentan 47 senadores acción de inconstitucionalidad contra ley de radio y TV”, *Milenio*, México, 4 de mayo de 2006.
- “Presentarán demanda de inconstitucionalidad a la ley de radio y TV”, *El Financiero*, México, 4 de mayo de 2006.
- “Presentarán recurso contra la ley de radio y televisión”, *Milenio*, México, 3 de mayo de 2006.
- “Presidencia tiene tiempo de analizar veto, asegura Sauri”, *El Universal*, México, 9 de abril de 2006.
- “Prevén que Corte declare nulas las reformas”, *El Universal*, México, 27 de abril de 2006.
- “Queda en manos de la Suprema Corte la ley de medios”, *El Financiero*, México, 5 de mayo de 2006.
- “Radio y televisión ante la Corte”, *El Universal*, México, 17 de abril de 2006.
- “Revisan ministros Ley Televisa”, *Reforma*, México, 10 de mayo de 2006.
- “Senadores afinan recursos contra ley de medios”, *El Universal*, México, 17 de abril de 2006.

- “Senadores del PAN discuten cambios a la ley de radio y televisión”, *El Universal*, México, 26 de enero de 2006.
- “Senadores hablaron con Azuela”, *El Universal*, México, 10 de mayo de 2006.
- “Senadores logran votos necesarios para controversia”, *El Universal*, México, 11 de abril de 2006.
- “Senadores presentan hoy la controversia constitucional contra la ley de radio y televisión”, *El Universal*, México, 4 de mayo de 2006.
- “Sociedad civil exige a Corte invalidar las reformas”, *El Universal*, México, 7 de mayo de 2006.
- “Urgen fallo para la Ley Televisa”, *Excélsior*, México, 8 de mayo de 2006.
- “Van senadores a la SCJN”, *La Jornada*, México, 1 de mayo de 2006.
- “Ven 21 violaciones a la Carta Magna por ley de medios”, *El Universal*, México, 6 de mayo de 2006.

Los autores

ALVA DE LA SELVA, ALMA ROSA. Profesora e investigadora en el Centro de Estudios de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctora en comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Autora del texto *Radio e ideología* (México, El Caballito, 1983), coautora de *Perfiles del cuadrante: experiencias de la radio en México* (México, Trillas, 1989), así como de *Y se hizo la radio: los primeros días de la radio en México, 1921-1945* (México, Linderos, 2001). Cuenta con ensayos y capítulos de libros en diversas obras sobre la comunicación en México. Ex presidenta de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC). Ex presidenta y miembro fundador de la Asociación Mexicana de Creadores e Investigadores de la Radio (AMCIR). Ha colaborado en diversas publicaciones especializadas en la comunicación, así como en los diarios nacionales *El Financiero* y *La Jornada*, con temas sobre el desarrollo de la comunicación en México. Representó a los Grupos de Participación Ciudadana en la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación en Medios Electrónicos [alvadelaselva@hotmail.com].

ÁLVAREZ, CLARA LUZ. Licenciada en derecho por la Universidad de las Américas, en Puebla; obtuvo el grado de maestría en derecho comparado en New York University. Realizó estudios de especialización en la Academy of International Law, en La Haya, Holanda, y en el Institut International d'Administration Publique, en París, Francia. Comisionada de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, donde adicionalmente fue titular del Área General de Asuntos Jurídicos. En septiembre de 2006 fue nombrada relatora de la Cuestión de Estudio relativa a la accesibilidad a las telecomunicaciones por personas con discapacidad, de la Unión Internacional de Telecomunicaciones [claraluzmexico@hotmail.com].

BENASSINI FÉLIX, CLAUDIA. Licenciada en ciencias y técnicas de la información por la Universidad Iberoamericana. Doctora en ciencias sociales por el Centro de Investigaciones y

Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Candidata a doctora en antropología social por la Universidad Iberoamericana. Desde enero de 1983 ha impartido diversos seminarios en el área de comunicación, especialmente en el Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México; seminarios de maestría en la Universidad Veracruzana, en la Universidad Iberoamericana, plantel Torreón, en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México y en la Escuela de Periodismo “Carlos Septién García”. Ha colaborado en diversas publicaciones nacionales y extranjeras como la *Revista Mexicana de Comunicación* (México), *Chasqui* (Ecuador), *Signo y Pensamiento* (Colombia), *Diálogos de la Comunicación* (Perú), así como con algunos capítulos en libros sobre su especialidad. Además ha colaborado en periódicos nacionales como *El Nacional*, *Unomásuno* y *Zócalo*. A la fecha ha concluido catorce investigaciones relacionadas con temas de su especialidad [claudia.benassini@gmail.com].

BUTLER SILVA, FERNANDO. Licenciado en economía por la UNAM; maestro en economía por el ITAM y por la Universidad de Chicago. Doctorado en economía por la Universidad de Chicago. Presidente del Colegio Nacional de Economistas. Ha ocupado diferentes cargos públicos entre los que destaca el de director general de Estudios Económicos y Regulatorios en la Comisión Federal de Telecomunicaciones en el periodo 1997-2002. Ha coordinado las evaluaciones externas de los programas sociales: Atención a Jornaleros Agrícolas, Jóvenes por México, Opciones Productivas, Tu Casa, Diconsa y el Modulo de Infraestructura de la Estrategia Microregiones de Sedesol. En la actualidad es profesor de microeconomía y economía industrial en el Departamento de Economía del ITAM, y consultor independiente en las áreas de Economía de las Telecomunicaciones, Economía Laboral y Evaluación de Políticas Públicas [fbutler@colegiodeeconomistas.org].

CABALLERO PEDRAZA, VIRGILIO. Maestro en ciencias de la comunicación. Antropólogo y profesor normalista. Premio Nacional de Periodismo (1979). Profesor titular de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Profesor emérito de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Es conferencista desde 1979 en foros, simposios, congresos, cátedras en México y varios países de América Latina, Europa y Estados Unidos. Entre sus responsabilidades profesionales más recientes figuran las siguientes: fundador de la Radio Televisión del Estado de Sonora; fundador y director general del Sistema Quintanarroense de Radio y Televisión; fundador y director general del Instituto Oaxaqueño de Radio y Televisión; co-fundador y planeador por parte de la UNESCO de la primera televisora regional de Cuba, la Televisión Serrana, en la Sierra Maestra, Provincia Granma; co-fundador de Canal 40 (CNI). En 1999 el Congreso lo invitó a planear, organizar y dirigir el Canal de Televisión del Congreso de la Unión. Director del Canal del Congreso

de México de 2000 a 2004. Miembro del Consejo Consultivo de la Radio Ciudadana del Instituto Mexicano de la Radio [virgilio_eneida@hotmail.com].

CALLEJA, ALEIDA. Licenciada en comunicación. Directora fundadora de la radio indigenista en Cuetzalan, Puebla, de 1992 a 1997. Presidenta de la Asociación Civil de Comunicación Comunitaria, que abrió el primer Centro de la Comunicación Ciudadana en el Distrito Federal, de 2001 a 2002. Representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-México) de 2002-2005; vicepresidenta internacional de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC). 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), *Con permiso. La radio comunitaria en México* [aleidda@prodigy.net.mx].

CAMACHO CAMACHO, LIDIA. Doctora en ciencias de la comunicación. Ex directora general de Radio Educación (2000-2007), institución en la que laboró desde 1984 como guionista, locutora y productora. Fundadora y directora de la Bienal Internacional de Radio. Ha sido docente en diversas instituciones de educación superior, tanto nacionales como internacionales. Es autora de 5 libros publicados y uno de próxima aparición. Ex directora general de la Fonoteca Nacional y directora del Festival Internacional Cervantino [lidiacamacho2@hotmail.com].

CARRANZA GALLARDO, EMILIO VENUSTIANO. Licenciado en comunicación social por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, con la tesis "La Ley Televisa: atentado antidemocrático contra la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones". Pasante de la licenciatura en estudios latinoamericanos en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Editor asistente de la revista académica *Política y Cultura* de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco [emiliovcg@hotmail.com].

CASAS PÉREZ, MARÍA DE LA LUZ. Estudios de posgrado en comunicación y en ciencia política. Es autora de artículos sobre comunicación, política y medios de comunicación en revistas especializadas tanto nacionales como internacionales. De sus libros destacan: *Medios de comunicación y libre comercio* (Trillas, 2000) y *Políticas de comunicación en América del Norte* (Limusa, 2006). Docente e investigadora; miembro de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) y de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC) [marilu.casas@itesm.mx].

CORRAL JURADO, JAVIER. Ex presidente de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), ex senador de la República por el Partido Acción Nacional (PAN) en la LIX Legislatura, especialista en comunicación y política, colaborador de diversos medios de comunicación como *El Universal*, *El Norte de Ciudad Juárez* y el *Diario de Yucatán*, entre otros. "Premio de Derecho a la Información" 2003 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [javiercorral_99@yahoo.com].

CORTÉS HERNÁNDEZ, MARÍA GUADALUPE. Productora ejecutiva en radio; egresada de la licenciatura en periodismo y comunicación colectiva de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Tiene experiencia de 31 años en diversos géneros y en todas las áreas de la producción radiofónica. En Radio Educación ha sido integrante del Comité Técnico de Evaluación y titular de la Subcomisión de Admisión y Promoción para los trabajadores de la emisora. En la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) fue titular de la Subdirección de Estudios, Proyectos y Evaluación de la Dirección de Radio. Fue integrante fundadora de la Comisión de Marco Jurídico de Radio Educación y representante de los trabajadores en la Mesa ciudadana de diálogo. También representó a los grupos de participación ciudadana en el capítulo "Medios, explotación directa del Estado". Ha colaborado en otros dos libros colectivos con los trabajos titulados "Ciudadanía y construcción de medios públicos" y "De quién es el cielo". Es coautora del libro inédito "La manzana está en el aire: las dos radios de México al final del milenio" [pitacor@prodigy.net.mx].

CROVI DRUETTA, DELIA. Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Investigadora adscrita al Sistema Nacional de Investigadores, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Miembro del comité directivo de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) y de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC). Autora de varios libros relacionados con temas de comunicación, entre los que sobresalen: *Hacia la sociedad de la información y el conocimiento* (UNAM, México, 2004), *Sociedad de la información y el conocimiento. Entre lo falaz y lo posible* (UNAM y La Crujía Ediciones, Argentina, 2004), *Bitácora de viaje. Investigación y formación de profesionales de la comunicación en América Latina* (ILCE, México, 2005), *Educación en la era de las redes y Periodismo digital en México* (UNAM, México, 2006) [crovidelia@gmail.com].

ESTEINOU MADRID, JAVIER. Investigador titular en el Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctor en ciencia política (UNAM), maestro en sociología (UIA), licenciado en ciencias y técnicas de la información (UIA), estudios de filosofía (Instituto Superior de Estudios Filosóficos). Autor de diversos libros sobre comunicación y cultura, entre los cuales figuran: *Hacia la primavera del espíritu nacional: propuesta cultural para una nueva televisión mexicana* (Fundación Manuel

Buendía, 1989), *Economía política y medios de comunicación: acumulación, ideología y poder* (Trillas, 1990), *La televisión mexicana ante el nuevo modelo de desarrollo neoliberal* (Fundación Manuel Buendía, 1991), *Medios de comunicación y construcción de la hegemonía* (Trillas, 1992), *El Sistema Morelos de satélites y su impacto en la sociedad mexicana* (UIA, 1993), *La cultura y la comunicación nacionales en los tiempos del libre mercado* (Fundación Manuel Buendía, 1993), *Televisión pública y desarrollo cultural* (UAM-Xochimilco, 1994), *Sociedad moderna y medios de comunicación* (UAM-Xochimilco, 1995) y *Ecología y medios de comunicación* (UAM-Xochimilco, 2001) [jesteinou@prodigy.net.mx; jesteinou@gmail.com].

FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, FÁTIMA. Doctora en sociología, UNAM. Maestra en sociología, UNAM. Licenciada en ciencias de la comunicación por la Universidad Iberoamericana. Diplomada en historia de la ciencia (ITAM). Diplomada en derecho de las telecomunicaciones por la Facultad de Derecho, UNAM. Ha publicado las siguientes obras: *Los medios de difusión masiva en México* (Juan Pablos Editor, México, 1982), *Avatares del teléfono en México* (Teleindustria Ericsson, México, 1991), *La radio mexicana, centro y regiones* (Juan Pablos Editor, 1992), *La responsabilidad de los medios de comunicación* (Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, 2002) [fatima@servidor.unam.mx].

GARCÍA CALDERÓN, CAROLA. Doctora en sociología por la UNAM. Maestra y licenciada en ciencias de la comunicación. Especialización académica en televisión educativa y cultural en el Instituto Nacional del Audiovisual en París, Francia. Profesora titular de Tiempo Completo en el Centro de Estudios de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Coordina el Seminario Interdisciplinario de Comunicación e Información. Premio Distinción Universidad Nacional (UNAM) para Jóvenes Académicos en el Área de Docencia en Ciencias Sociales, 1993. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Ha publicado varios libros, entre los que destacan: *Medios de comunicación: del destape a las campañas presidenciales, 1934-1982* (coordinadora) y *Medios de comunicación y campañas electorales, 1988-2000*; este último en coautoría con Leonardo Figueiras. Ha participado en los siguientes textos colectivos: *Televisa: el quinto poder, ¿Televisión pública en México?*, *Publicidade. Análise da produção publicitaria e da formação profissional*, *Estudios de género y feminismo*, vol. 1; *La guerra en los medios y los medios de la Guerra. Irak 2003*, *Políticas de comunicación social y desarrollo regional en América Latina*, entre otros [carolinacreel@yahoo.com.mx].

JARA LÓPEZ, NORA PATRICIA. Maestra en educación por la Universidad Femenina de México. Licenciatura en comunicación y relaciones públicas por la Universidad Latinoamericana de la Ciudad de México. Diplomado sobre Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Becaria del programa Jóvenes Líderes del Program Visitors de la USIA en Washington, DC.

Desde 1983 ejerce el oficio periodístico y tiene amplia experiencia en medios de comunicación electrónicos. Colaboradora en los diarios *El Nacional*, y *La Jornada*, así como en la Revista *Época*. Entre sus diversas experiencias profesionales destacan su participación como conductora de los siguientes programas: La Hora Nacional de RTC; el Sistema Nacional de Noticiarios, Canal 13; el noticiario Enlace de Canal 11; Discrepancias en Radio, UNAM; Arsenal de la Política, estación 620 de la Cadena Rasa. Actualmente conduce el noticiario Antena Radio Express del Instituto Mexicano de la Radio (IMER). La Comisión de la Mujer y el Instituto Nacional de las mujeres le han otorgado reconocimientos por su labor en el impulso y la promoción por los derechos de las mujeres en los programas que conduce [norajara62@hotmail.com].

LIMA CARMONA, SANTIAGO. Profesor asociado en el Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Analista en el área de estudios de la comunicación de la UNESCO en 1982. Evaluador de temas tecnológicos en la extinta Oficina Intergubernamental para la Informática, de 1981 a 1983. Candidato a doctor del Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM [equibrera@yahoo.com.mx].

LÓPEZ PARRA, RAÚL. Licenciado en comunicación por la UNAM. Especialista en comunicación política. Ha trabajado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en la Cámara de Diputados en análisis de medios. Coeditor del portal del periódico *Reforma* y colaborador de la *Revista Mexicana de Comunicación* de la Fundación Manuel Buendía [fundacionbuendia@prodigy.net.mx].

MARTÍNEZ, OMAR RAÚL. Licenciado en periodismo y comunicación colectiva por la UNAM. En los últimos 20 años ha centrado su quehacer profesional tanto en el estudio y análisis de los medios y el periodismo, como en la actividad editorial y periodística. Presidente de la Fundación Manuel Buendía, director de la *Revista Mexicana de Comunicación*, profesor de periodismo en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán (UNAM) y colaborador de la sección cultural de *El Financiero*. Autor de los libros *Manuel Buendía en la trinchera periodística*, *Esencia del periodismo* (comp.) y *Edmundo Valadés tiene permiso*. Coautor de *Apuntes para una historia de la TV mexicana*, *De reporteros, México y la prensa extranjera*, *Riesgos y perspectivas del periodismo latinoamericano*, *Deontología y autorregulación informativa*, y *Nuevas tendencias del Derecho de la Comunicación*, así como de los estudios “Recuento de daños: un acercamiento al estado de las libertades de expresión e información en México de 1997 hasta 2006”. Asimismo, es miembro fundador e impulsor de la Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación [omaraul2000@yahoo.com.mx].

MELÉNDEZ, JORGE. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y del Diplomado de Periodismo de la Universidad Iberoamericana. Periodista de los medios *Oposición, El Nacional, El Fígaro, Ovaciones, Últimas Noticias, Excelsior, Unomásuno, La Jornada, México Hoy, La Crisis, Milenio, Suplemento Campus; Visión, Ahí, Sucesos para Todos, Quehacer Político, Impacto, Notimex*, “Mundo Científico” de *El Universal, El Financiero, Zócalo, Revista Mexicana de Comunicación, Media Comunicación*. Coautor de varios libros, entre los cuales sobresalen: *Asalto al cielo, lo que no se ha dicho del 68; Medios, democracia y fines; Salinas, la globalización del pánico; La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el DF; Raíces en el tiempo o Manuel Blanco en la mira; Normatividad de la comunicación en México*, y *Contribuciones al pensamiento social mexicano*. Obtuvo los premios Agustín González Escopeta, XXV Certamen del Club de Periodistas y Agustín Barrios Gómez en el XXXI de dicha organización [jamelendez@prodigy.net.mx].

MEJÍA BARQUERA, FERNANDO. Licenciado y maestro en comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de la licenciatura en comunicación en la UNAM. Autor, a partir de 1989, de columnas periodísticas especializadas en medios de comunicación, entre ellas destacan: “Imágenes”, en el suplemento “Política” de *El Nacional*; “Días de Radio”, en el suplemento “Dominical” de *El Nacional*; “Crónica de Medios”, en *La Crónica de hoy*; “Intermedios”, en la revista *Etcétera*. Desde 2000 escribe la columna “Días de Radio” en la revista *Etcétera* y a partir de 2002 la columna “Cambio de frecuencia” en *Milenio Diario*. Es autor de los libros *La Industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano* (Fundación Manuel Buendía, México, 1989); *Un diario de contrastes*, tomo III de la colección *El Nacional en la Historia de México* (*El Nacional*, México, 1991); *Fútbol mexicano: glorias y tragedias 1929-1992* (*El Nacional*, México, 1993); y *El soundtrack de la vida cotidiana (radio y música popular en México DF)*, de próxima publicación. Coordinador del libro *El Video en México* (Interlínea, SEP /Centro de Entrenamiento de Televisión Educativa, México, 1995) [fmbarquera@yahoo.com.mx].

MONTOYA MARTÍN DEL CAMPO, ALBERTO. Académico del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México y vicepresidente ejecutivo del Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, institución en la que participan 23 instituciones académicas, empresariales, sindicales, de productores del campo, colegios profesionales y organizaciones civiles, que cooperan, mediante la vinculación de sus saberes y conocimientos, en la realización de estudios estratégicos para el desarrollo de la nación en el corto, mediano y largo plazo y la promoción de las necesarias políticas de estado derivadas de ellos [alberto.montoya@uia.mx].

OROZCO GÓMEZ, GUILLERMO. Doctor en educación, Universidad de Harvard, EUA. Profesor titular del Departamento de Estudios de la Comunicación Social, Universidad de Guadalajara. Profesor titular de tiempo variable, ITESO. Investigador Nacional. Miembro de la Academia Mexicana de la Investigación Científica. Miembro del Comité Nacional de Ciencias Sociales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Consultor de la Dirección de Televisión Educativa del Ministerio de Educación de México. Consultor del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. Ha publicado, entre otros, los siguientes textos: *Un mundo de visiones, interacciones de las audiencias en múltiples escenarios mediáticos y virtuales* (ILCE, México, 2007), *Historias de la televisión en América Latina* (Gedisa, Barcelona, 2002), *Recepción televisiva y mediaciones, casos de investigación en América Latina* (Norma, Buenos Aires, 2002), *Televisión, audiencias y educación* (Norma, Buenos Aires, 2001), *Mirando la televisión desde la escuela*, volúmenes 1 y 2 (Fundación SNTE, México, 1998) [gorozco@cencar.udg.mx].

ORTEGA, PATRICIA. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Profesora titular en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Jefa del Área de Investigación de Educación y Comunicación Alternativas en la misma institución. Autora de los libros: *Los Trabajadores de la Radio y la Televisión en México: Los sindicatos STIRT y SITATyR* y *La otra televisión. ¿Por qué no tenemos televisión pública?* Además, ha participado en los siguientes textos colectivos: *Televisa el quinto poder* y *Las redes de Televisa* [ortegapat@gmail.com].

RAMÍREZ RAMÍREZ, AGUSTÍN. Licenciado en derecho (Universidad Autónoma Metropolitana), diplomado en derecho tributario (Instituto Tecnológico Autónomo de México), diplomado en análisis y diseño de la comunicación política y en prospectiva política y construcción de escenarios (Universidad Iberoamericana), diplomado en sistemas de calidad (Universidad de las Américas), diplomado en arbitraje comercial internacional (Escuela Libre de Derecho) y maestría en bioética (Universidad Anáhuac, Norte). Ha colaborado en la Secretaría de Educación Pública (1989-1992), la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1992-1994), el Instituto Mexicano de la Radio (1994-1995), en Talleres Gráficos de México (1995-1996) y en la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed). Es colaborador de las Revistas *Lex* y *Zócalo*. Miembro fundador de la Sociedad Iberoamericana de Derecho Médico (SIDEME), de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información (AMEDI) y de la Academia Mexicana de Resolución Alterna de Conflictos, de la cual es presidente. Ha sido profesor en la Universidad del Claustro de Sor Juana, en la maestría Economía y Política de la Universidad Anáhuac, Norte y en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM [ramiarami@hotmail.com].

SÁNCHEZ RUIZ, ENRIQUE E. Investigador del Departamento de Estudios de la Comunicación Social, Universidad de Guadalajara. Licenciado en Ciencias de la Comunicación, ITESO. Maestría en Comunicación y Desarrollo, Universidad Stanford. Doctorado, Educación y Desarrollo, Universidad Stanford. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Presidente (1987-1989) de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC). Presidente (1992-1995) de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC). Vicepresidente (actualmente) de la Asociación Iberoamericana de Comunicación (AsIbercom). Entre sus publicaciones más recientes figuran las siguientes: *Tendencias en la investigación sobre televisión en México (1950-1990)* (Universidad de Guadalajara, 1992), *Teleadicción infantil: émito o realidad?* (Universidad de Guadalajara, 1989), *La investigación de la comunicación en México: logros, retos y perspectivas* (EDICOM/Universidad de Guadalajara, 1988), *Centralización, poder y comunicación en México* (Universidad de Guadalajara, 1987), *Réquiem por la modernización. Perspectivas cambiantes en estudios del desarrollo* (Universidad de Guadalajara, 1986), *Comunicación social, poder y democracia en México* (Universidad de Guadalajara, 1986 y 1987) [enrisanchez@prodigy.net.mx].

SOLÍS LEREE, BEATRIZ. Profesora titular en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Asesora de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República de 2001 a 2006. Asesora de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados de 1998 a 2001. Presidenta (1980-1982) y miembro fundador de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) y presidenta (1986-1988) y miembro fundador del Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (CONEICC). Presidenta (2001/2007) y miembro fundador de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información. Entre sus publicaciones figuran: *Derecho a la información* (UAM, 1984), *La televisión en América Latina* (Institute National del' Audiovisual, París, 1993), *Latin American Television Series* (Communications Media Branch. Washington, 1990), *El marco jurídico de las políticas de comunicación social. Enciclopedia Parlamentaria de México* (Porrúa, 1997), entre otros [bsolisle@prodigy.net.mx].

SOSA PLATA, GABRIEL. Profesor e investigador invitado de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Columnista de la sección Finanzas del periódico *El Universal*. Su más reciente obra se titula *Innovaciones tecnológicas de la radio en México* (Fundación Manuel Buendía, Radio Educación, Radiotelevisión de Veracruz y Gobierno del Estado de Puebla, México, 2004). Secretario de la AMIC y coordinador del Comité Académico de la AMEDI [gsosap@yahoo.com].

TREJO DELARBRE, RAÚL. Doctor en sociología. Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de 14 libros y colaborador en otros setenta. Sus libros más recientes son *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos* (Cal y Arena, México, 2005) y *Viviendo en El Aleph. La Sociedad de la Información y sus laberintos* (Gedisa, Barcelona, 2006). Es miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación y de la Asociación Mexicana por el Derecho a la Información [rtrejo@servidor.unam.mx].

VEGA MONTIEL, AIMEÉ. Doctorado y Maestría en periodismo y comunicación por la Universidad Autónoma de Barcelona. Maestra y licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora del Programa de Investigación Feminista del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Presidenta del Comité Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) durante el periodo 2005-2007. Profesora, asesora y tutora de la licenciatura y del posgrado en Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Entre sus publicaciones se encuentran las obras colectivas: *Políticas de comunicación social y desarrollo regional en América Latina*, vols. I y II y *A 25 años del Informe Mc Bride*. Ha presentado sus trabajos en diversos foros, congresos y conferencias, así como en obras colectivas y revistas especializadas [aimeevegamx@yahoo.com.mx].

VELÁZQUEZ BRISEÑO ERNESTO. Licenciado en letras hispánicas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Escritor, periodista y profesional de la televisión. Profesor del Centro de Capacitación Cinematográfica. Premio Nacional de Periodismo 2006 que otorga el Club de Periodistas de México. Premio Cámara de la UNESCO en 1997. Nominación al Premio Internacional EMMY. Subdirector general de Política Cultural y director de Programación y Producción del Canal 22 de Conaculta. Director de Televisión Universitaria en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Coordinador de la Red Universitaria de Video, Televisión y Nuevas Tecnologías de las Instituciones de Educación Superior de México. Secretario general de Asitra (Asociación de Canales Regionales de Latinoamérica) y representante del Capítulo México de la ATEI. Presidente del Consejo Directivo de La Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, AC. y director general de la revista de cultura *El Zaguán*. Como productor ejecutivo de televisión ha promovido la realización de más de dos mil documentales [ernestovel@servidor.unam.mx].

VILLAMIL, JENARO. Periodista y analista de medios. Estudió ciencias políticas en la UNAM. Ha trabajado en distintos medios impresos como *El Financiero*, *La Jornada* y actualmente es reportero de la revista *Proceso*. Fue autor de la columna “República de Pantalla” y colabora con la revista *Zócalo*. Participó en las mesas de reforma a la Ley de Medios de Comunicación, organizadas entre 2001 y 2002, en la Secretaría de Gobernación. Integrante del Grupo Oaxaca. Impulsor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. Es autor de los libros *Ruptura en la Cúpula*, *El poder del rating*, *La televisión que nos gobierna* y coautor de *La guerra sucia del 2006*. Ha participado en diversos foros sobre análisis de medios, ha impartido diplomados y distintas materias en posgrados de la Universidad de las Américas, campus Ciudad de México, y en la Escuela de Periodismo Carlos Septién, entre otras [jengarovi@yahoo.com.mx].

VILLANUEVA, ERNESTO. Doctor en derecho y doctor en comunicación. Se desempeña como investigador titular de tiempo completo del Instituto en el Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde coordina el área de derecho de la información. Investigador adscrito al Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Entre sus obras más recientes se encuentran: *Derecho de la información* (Porrúa, 2005), *Derecho de acceso a la información en el mundo* (México, Porrúa, 2006) y *Reforma de medios electrónicos: avances o retrocesos?* (Instituto e Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2007) [evillanueva99@yahoo.com].

La "Ley Televisa" y la lucha por el poder en México, número 6 de la Colección Teoría y Análisis, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco, se terminó de imprimir en noviembre de 2009. En su composición se utilizaron tipos de la familia Caslon Old Face. El tiraje consta de tres mil quinientos ejemplares más sobrantes para reposición. Edición e impresión: Vaksu editores, Tenorios 222-24-202, 14300 Ciudad de México, tels. (55) 4623 9053 y 5594 9341 [vaksu_entrepalabras@yahoo.com.mx].

