

## ATRASO Y RETROCESO DEL MARCO NORMATIVO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICOS

JENARO VILLAMIL<sup>■</sup>

### LA IMPORTANCIA DE LA REFORMA A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Actualmente, la lucha política se da en los medios electrónicos de comunicación y se dirime a través de la compra de tiempo-aire en la pantalla televisiva a través de los *spots*. Un auténtico ejército de publicistas, mercadólogos y productores reciben millones de pesos de los políticos, cual si fueran divisiones de un ejército para ganar las contiendas.

El problema fundamental es la cantidad excesiva de recursos públicos que los partidos están destinando a los *spots*, tanto por el financiamiento del IFE como del privado. Un cálculo somero revela que entre la precampaña desatada en este año, sobre todo entre los aspirantes priistas y los panistas, y lo que se gastará en 2006, se podrán acumular 700 millones de dólares, alrededor de 7 100 millones de pesos tan sólo en pagar publicidad en medios electrónicos. Entre 70 y 80 por ciento de estos recursos se destinarán a la televisión, en especial, a Televisa.

Esta cifra representa 10 veces más lo que en una contienda electoral se gastaron los candidatos a presidente de España, en 2004, y 20 veces más que los dos candidatos (Angela Merker y Gerard Schroeder) en Alemania, con la salvedad de que la economía de este país es 20 veces más grande que la mexicana, y hablo no de gastos en publicidad, sino de gastos totales en campañas políticas. Éste

---

■ Analista político y colaborador de la revista *Proceso*.

es el problema fundamental. Los gastos en propaganda televisiva, ante la ausencia de una reforma urgente en materia electoral, se han convertido en una caja negra, en un enorme vaciadero de recursos a la nada, es decir, a tiempo virtual.

Peor aún. La derrota de Santiago Creel en la primera ronda de la contienda interna panista, a pesar del escándalo de los permisos para centros de juego otorgados a Televisa, a pesar de la evidente y ofensiva campaña de promocionales que rebasaron los 100 millones de pesos (según cálculos del periódico *El Universal*), demostró que nada garantiza que un alto gasto en *spots* efectivamente redunde en un triunfo político. En otras palabras, el electorado y la militancia de los propios partidos sancionarán a los partidos que derrochen estos recursos.

**Mi propuesta es que el PRD adopte el modelo alemán. Es decir, la prohibición expresa para que se compre espacio en los medios electrónicos privados.** En todo caso, debe ser el IFE o las autoridades estatales electorales las que deben regular a través de un sistema rotativo de *spots*, o de programas y debates entre candidatos (como ocurre en el caso alemán), el acceso a la publicidad televisiva y radiofónica.

Para lograr este pequeño y fundamental avance, no basta con reformar la ley electoral en materia de medios de comunicación. El problema fundamental es democratizar la estructura del sector privado de los medios electrónicos, en especial, el de la televisión, dominado y concentrado por dos grandes empresas: Televisa y TV Azteca. En ningún país del mundo se dan los niveles de concentración que observamos en nuestro país: Televisa, con 66 por ciento de las concesiones de televisión abierta controla 80 por ciento del mercado publicitario y alrededor de 70 por ciento de la audiencia. El resto le pertenece a TV Azteca, más ahora que ha desaparecido la opción de Canal 40 y que la televisión pública abierta (Canal Once y Canal 22) no entran en el enorme reparto del pastel publicitario.

Por un prurito de auténtica autocensura, ninguno de los partidos políticos ha querido entrar a este tema a profundidad. En el caso del PRD, sólo el ingeniero Cárdenas, en su libro sobre propuestas de gobierno, habla de democratizar el sector de medios de comunicación, pero no realiza un compromiso explícito a favor de

la derogación y reforma de la actual Ley Federal de Radio y Televisión. El caso de Andrés Manuel López Obrador es más sintomático. Ningún político ni gobernante en México ha vivido como él, en carne propia, la peor andanada de ataques político-televisivos, desde el proceso de los videoescándalos hasta el manejo informativo del caso del desafuero en la pantalla comercial. Sin embargo, en sus propuestas no existe planteamiento alguno que haga pensar en un compromiso por la reforma en los medios de comunicación.

Percibo que en este asunto existen tres confusiones esenciales:

a) En primer lugar, se cree que medios electrónicos concesionados son lo mismo que medios impresos. Ni jurídica ni informativa ni socialmente son lo mismo. Los medios electrónicos son bienes públicos concesionados por el Estado, de ahí la responsabilidad de regular, transparentar y eliminar el alto grado de discrecionalidad que prevalece en su régimen. En el caso de los medios impresos no hablamos de concesiones públicas sino de empresas privadas que, dadas las características del escaso nivel de lectura y la concentración del mercado publicitario, requieren incentivos muy claros y transparentes. El uso de la publicidad oficial y partidista, para unos y otros, debe ser lo más clara, equitativa y justa posible. De aquí la necesidad de impulsar no sólo una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, sino también la posibilidad de una ley de publicidad gubernamental que impida que este mecanismo se utilice como vía de coerción para medios impresos (periódicos, revistas y censuarios).

b) Existe un sofisma en este tema. En la clase política se cree que regular los medios electrónicos representa un atentado contra la libertad de expresión y el derecho a la información. Esta idea no sólo es errónea sino perversa. Justamente la realidad indica lo contrario: la principal amenaza para el cumplimiento de la libertad de expresión y para garantizar el derecho a la información consagrado en el artículo 6º constitucional radica en el duopolio televisivo. No es un problema de empresas o de “pelearse con Televisa o TV Azteca”. Se trata de transformar una estructura que permite la concentración y la impunidad en el manejo de la información, de acuerdo con intereses comerciales, no con el interés público.

c) Por último, también se confunde la legislación de los medios electrónicos privados con la necesidad de contar con medios

electrónicos públicos fuertes. Así como es necesario desconcentrar el régimen duopólico en materia de televisión, también es indispensable transformar a los medios gubernamentales en auténticos medios públicos y federalizarlos. Más de 20 sistemas de televisión y radio de las distintas entidades se encuentran en la inopia. Reclaman una legislación específica, fórmulas novedosas para garantizar su autonomía y su efectiva ciudadanización frente al gobierno en turno. En este sentido, es necesario que el PRD revise tanto el modelo británico (con un sistema televisivo público fuerte como la BBC, coexistente con medios privados) como el modelo alemán (un sistema de radio y televisión federalizados, dependientes de consejos de medios integrados por distintos sectores sociales, por entidad televisiva y cuyos ingresos dependen de un impuesto por el uso televisivo).

México reclama crear un sistema de medios públicos. Esto implica darles personalidad jurídica, autonomía política, pluralidad de contenidos, vinculación con la política educativa y, sobre todo, solidez financiera.

#### REFORMA A LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, SEGUNDO AIRE

En diciembre de 2004 comenzó a circular entre los socios de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión un correo electrónico. En él se urgía a “parar” la reforma en ciernes a la Ley Federal de Radio y Televisión que se estaba discutiendo en el Senado de la República, la primera iniciativa de transformación después de 44 años de vigencia del ordenamiento que ha determinado la *fórmula mexicana* de la pantalla comercial.

Consideraban que esta iniciativa “crea un órgano con facultades en extremo discrecionales y censura la libertad de expresión”, “favorece un nuevo régimen de permisionadas con competencia desleal y fuentes de financiamiento extranjero”, “le falta visión” frente a los cambios tecnológicos hacia la televisión y radio digitales y, el mayor punto de ataque: “destruye infraestructura instalada de radio y televisión para que extranjeros vía satélite, internet o estaciones fronterizas captan audiencia mexicana”.

En Los Pinos tuvieron una audiencia privada con el presidente de la república, el lunes 29 de noviembre de 2004, para pedirle que frenara la reforma encabezada por un puñado de senadores de tres partidos políticos que integraron una subcomisión dictaminadora. Acusaron a los legisladores Javier Corral y Felipe Vicencio, del PAN, Manuel Bartlett, del PRI, y Raymundo Cárdenas, del PRD, de emitir “al vapor” una ley que afecta sus intereses, sin consultarlos.

En los espacios noticiosos de Televisa y TV Azteca prohibieron expresamente que se transmitiera alguna información sobre el asunto. Sostuvieron encuentros con el senador Emilio Gamboa Patrón, exsecretario de Comunicaciones y Transportes, para que frenara el intento de que el predictamen fuera aprobado por 35 legisladores integrantes de las comisiones unidas. Hicieron las llamadas de rigor a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuyo titular, Pedro Cerisola, no sólo les debe “favores” sino prácticamente le recordaron que él estaba en ese cargo por ellos.

Apenas dos meses antes, Cerisola, exencargado de las finanzas de Amigos de Fox durante la campaña presidencial de 2000, les concedió a Televisa y a TV Azteca un “regalo”: les renovó 225 y 169 concesiones, respectivamente, hasta 2021, de tal manera que con o sin ley nueva, los dos grandes consorcios televisivos cuentan ya con la “seguridad jurídica” para que nadie afecte lo construido a lo largo de cinco décadas de relación privilegiada.<sup>1</sup>

#### *EL PODER DEL VETO*

Desde que el 19 de enero de 1960 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Radio y Televisión, los dueños de la industria, en particular, los concesionarios de televisión, han sabido mover sus relaciones y han cabildeado para que este ordenamiento mantenga los altos grados de discrecionalidad y concentración en la relación entre el Estado, la sociedad y los medios electrónicos.

En cuarenta y cinco años de vigencia, ninguna iniciativa de ley ha podido ser aprobada sin el consentimiento de los industriales, mucho menos si afecta sus intereses comerciales. El derecho a la información ha quedado subordinado a los privilegios empresariales

---

<sup>1</sup> *Proceso*, núm. 1468, “En sigilo, el gobierno consolida al duopolio”.

en materia de medios electrónicos. Los intereses de la sociedad y del propio televidente no cuentan. Si acaso, se hace referencia a los “consumidores” para afirmar que los contenidos de la televisión son tales porque “así lo quiere” el auditorio, y para eso están los índices de *rating*.

La regulación que el Estado y la sociedad debieran ejercer sobre el uso de bienes públicos concesionados, como son las frecuencias de radio y televisión, se ha visto frenada una y otra vez con los argumentos de la “autorregulación”, de la “certeza jurídica” en las inversiones o del “peligro” de que consorcios extranjeros se adueñen del negocio.

Durante estas cuatro décadas y media, la democratización de los medios electrónicos, en especial de la televisión, se ha convertido en una causa ya no sólo de especialistas o académicos, sino en una creciente convicción social, en la medida que han crecido la impunidad, el excesivo mercantilismo y la indefensión del ciudadano ante los usos y abusos de la pantalla.

No es casual que la demanda de reformar la televisión haya tomado nueva fuerza en 2004, el año de los videocándalos, de la competencia feroz por la audiencia a través de los *reality shows*, de la abrupta disminución de credibilidad en los telenoticiarios y de una recrudescida batalla adelantada por la sucesión presidencial.

Prácticamente, todos los litigios políticos, sociales, culturales y hasta deportivos se han reducido a “escándalos mediáticos” que con el mismo empuje que inician, después desaparecen, para dar paso al siguiente expediente televisivo.

No sólo eso. En estas circunstancias, ninguna contienda electoral, federal o estatal, se realiza al margen de la pantalla. La inversión de los políticos, partidos y de los propios poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en la televisión se ha transformado en una especie de barril sin fondo: entre más le destinan a comprar espacios de tiempo-aire en televisión, mayor es el grado de dependencia y de poder del veto de los concesionarios para imponer sus propias reglas. A pesar de los millones de dólares invertidos en cada una de las contiendas, nada garantiza la incondicionalidad de la televisión. Parafraseando a José López Portillo, los políticos “pagan para que no les peguen”, pero, de todas maneras, la televisión tiene como filosofía “pegar para que paguen más”.

La reforma a los medios electrónicos se incorporó originalmente dentro de la agenda de la “reforma del Estado” que se propuso tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, al inicio del gobierno de Vicente Fox. En otras palabras, se consideró a éste un asunto toral de la transformación del modelo de Estado heredado durante 70 años de régimen monopartidista y monotelevisivo.

Las resistencias no son nuevas. Están en el origen de la propia Ley Federal de Radio y Televisión. Su redacción y su orientación fue determinada por la industria, en especial, por el que ya desde 1940 se perfilaba como líder máximo de los empresarios de la radio y la televisión: Emilio Azcárraga Vidaurreta. Los intentos del intelectual Antonio Castro Leal y otro grupo de diputados federales para elaborar una ley en la que predominara el interés público por encima del comercial abortó frente a las presiones de Azcárraga y de otros industriales que ya tenían el control de la radio.

Se aprobó una ley que daba hasta 30 años de límite para usufructuar una concesión, que no regulaba los precios de la publicidad, ni tampoco la producción audiovisual. Si en 1951 los programas importados representaban el dos por ciento, para 1960 éstos ya representaban el 20 por ciento, de ahí que resulte poco creíble el argumento de que la reforma actual tienda a beneficiar “intereses extranjeros” cuando éstos ya están presentes en el actual modelo televisivo comercial.

Todos los intentos de reforma que buscaban una rectoría efectiva del Estado y la desconcentración, democratización y apertura de la industria televisiva, se han quedado en el tintero.

En 1969, el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, a través de su secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, pretendió cobrarles a los industriales un alto impuesto de 25 por ciento, como estrategia de “presión y chantaje” frente a los acontecimientos de 1968. El impuesto se redujo a la mitad, 12.5 por ciento, pagado en “especie”, es decir, en tiempo de transmisión. Así nacieron los *tiempos fiscales* después de seis meses de negociaciones. Desafortunadamente, el proyecto no se consolidó y el tiempo del Estado se utilizó para difundir tesis gubernamentales o programas de poco interés y de reducido beneficio para la sociedad.

El impuesto de 12.5 por ciento de tiempo-aire comenzó a utilizarse hasta el siguiente sexenio, en 1971. Antes de que sucediera

esto, Díaz Ordaz le pidió a Emilio Azcárraga, entonces vicepresidente de Telesistema Mexicano, el 17 de mayo de 1967, que fuera su “consejero en materia de radio y televisión”. “Por adelantado le estoy remitiendo dos años de salario”, le dijo el primer mandatario, según relatan los autores del libro *El Tigre Emilio Azcárraga y su imperio*.<sup>2</sup> La empresa de los Azcárraga estaba en la mira de las concesiones de los canales 8 y 13 que rivalizarían con Telesistema.

Azcárraga Milmo encabezó la campaña de declaraciones en contra del proyecto original del impuesto de 25 por ciento sobre ingresos brutos. Él y sus socios Rómulo O’Farrill y Miguel Alemán Velasco dieron entrevistas al periódico *El Día*, donde amenazaron al gobierno con retirarse de la industria. Azcárraga declaró a *The New York Times* que la ley era imposible e inaceptable. Los autores señalan que el arreglo final de 12.5 por ciento se dio por las presiones del Tigre, pero Ortiz Mena confirma que desde el principio el objetivo era ese: obtener tiempo-aire.

En paralelo, el gobierno federal comenzó a operar la Red Federal de Televisión: una cadena nacional de televisión pública que estaría formada por 37 estaciones distribuidas en todo el país. La cadena no funcionó. Los costos de producción eran imposibles y el gobierno se dio cuenta de que “ni siquiera podía llenar el 12.5 por ciento de tiempo que tenía a su disposición en la televisión comercial como para mantener una cadena independiente”.<sup>3</sup>

Diez años después, en 1979, se emitió el Reglamento de Servicio de la televisión por cable que, a diferencia de la televisión abierta, no tiene la obligación de ceder tiempo al Estado. El poder del veto de los concesionarios se impuso también en el gobierno de Luis Echeverría, quien buscó controlar al naciente monopolio televisivo, Televisa, a la muerte de su fundador, Emilio Azcárraga Vidaurreta. A lo más que se llegó fue a la redacción del reglamento de la ley que, en muchos sentidos, beneficiaba aún más a los dueños de la industria, al suspender la posibilidad de crear un órgano regulador autónomo y concentrar la relación privilegiada y discrecional con las autoridades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes,

---

<sup>2</sup> *El Tigre Emilio Azcárraga y su imperio*, p. 143.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 147.



la entidad responsable de otorgar las concesiones y, en su caso, revocarlas.

En plena euforia por la primera gran reforma electoral del periodo reciente, en 1977, los dueños de la televisión también buscaron frenar cualquier legislación que los afectara. A lo más que se llegó durante esta discusión fue a agregarle al artículo 6º constitucional la frase: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Durante más de treinta años nunca se pudo reglamentar y regular este precepto por temor a afectar a la industria. Burocráticamente, el gobierno de José López Portillo creó una entidad reguladora, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), dependiente de la Secretaría de Gobernación, cuya función esencial es regular los contenidos y el cumplimiento de los tiempos fiscales y de Estado. En la práctica, RTC se convirtió en otro elemento de presión y acuerdo cupular entre el régimen y los concesionarios y, especialmente en el régimen de López Portillo, en un aparato más controlado por el nepotismo de su hermana Margarita.

En sus memorias tituladas *Mis tiempos*, José López Portillo escribió que el 17 de marzo de 1980 desayunó con Emilio Azcárraga, Rómulo O’Farrill y Miguel Alemán Velasco: “Quieren convertir en *holding* a Televisa, pero quieren concesiones ampliadas, garantizadas, por más tiempo; entran en grande a la producción cinematográfica; pero a condición de que el Estado construya cines y se los alquile”.

Sus peticiones fueron respaldadas. En el mismo año, Televisa adquirió la división de distribución hispana de Columbia Pictures, haciendo de Televisión la productora número dos en ese mercado. Para abril de 1980, Televisa era propietaria de 47 compañías de diversa índole, incluyendo empresas de bienes raíces y una operadora de jets corporativos. Entre 1977 y 1981, los ingresos de Televisa se quintuplicaron, pasando de 93 millones de dólares a 474 millones de dólares.

El gobierno de Miguel de la Madrid creó en 1983 el Instituto Mexicano de la Televisión, pero no se atrevió a darle una personalidad jurídica propia a los medios públicos, con tal de mantener el “arreglo” fundamental entre el presidente de la república y los dueños de la televisión.

Al recordar esta etapa, el entonces secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, reconoce que al crear Imevisión, Imcine y el Imer “no se sintió la necesidad especial de reformar la ley”. Hay que tomar en cuenta, agregó Bartlett en entrevista especial, que “los medios públicos eran permanentemente objetados por los privados, pero el modelo lo que buscaba era precisamente eso: que hubiera una opción”.

El sucesor de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, con la ley vigente, privatizó la red de canales del Estado, organizó, como sus antecesores, “foros de consulta” para desahogar y ventilar la necesidad de una reforma a los medios electrónicos, pero no se concretó ningún cambio legal. Por el contrario, fue el sexenio en el que se otorgaron mayor número de concesiones, tanto para Televisa como para la naciente empresa, Televisión Azteca, más de 200.

Si acaso, para compensar las críticas de un sector de intelectuales que alertaron sobre el riesgo de crear dos poderosos consorcios privados de televisión, Salinas de Gortari lo que hizo fue otorgarle al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) el control de la concesión del Canal 22 en el Distrito Federal.

Es paradójico que el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el presidente que se atrevió a reformar leyes emblemáticas como el artículo 130 constitucional, el artículo 3º, y la Ley General de Educación, el artículo 27 constitucional y toda la legislación secundaria para privatizar los bancos, abrir las fronteras comerciales en aras del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, no se atreviera a tocar la Ley Federal de Radio y Televisión.

A este tema no le dedica una sola línea de su voluminoso tomo de más de mil páginas sobre su sexenio, *México, un paso difícil a la modernidad*, sólo cita de la siguiente forma la creación del Canal 22:

Un proyecto especial fructificó en 1993: conforme se llevaba a cabo el proceso privatizador de la televisión del Estado, un grupo de intelectuales, entre los que figuraba el escritor Héctor Aguilar Camín, propuso la creación de un canal cultural. Así nació el Canal 22 para la cultura, en la señal UHF, que más tarde amplió su cobertura a través de la televisión por cable para llegar a más de 400 ciudades.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Carlos Salinas, *México, un paso difícil a la modernidad*, p. 653.

En 1995, ya con Ernesto Zedillo en la presidencia, con la conformación de un Congreso sin la mayoría del PRI, un grupo de legisladores mexicanos formó la Comisión Especial de Comunicación Social, con el mandato de:

...consultar a la ciudadanía y recoger opiniones para que hagan efectivas y salvaguarden la libertad de expresión, amplíen y fortalezcan el Estado del derecho a la información, adecuen el marco jurídico a las transformaciones ocurridas en el ámbito de la información y la comunicación.

Como en 1977, entre junio y julio de 1995 se realizaron 11 foros regionales que recogieron 1952 propuestas. Las más insistentes reclamaban una actualización urgente de la Ley Federal de Radio y Televisión.

En abril de 1997, se ventilaron en la Cámara de Diputados dos iniciativas de reforma a los medios de comunicación, incluyendo los impresos, que muy pronto fueron vetadas. Una se denominó Ley Federal de Comunicación Social, reglamentaria de los artículos 6º y 7º constitucionales, que derogaba además la Ley de Imprenta, vigente desde 1917. Otra iniciativa modificaba la Ley Federal de Radio y Televisión. Su principal aportación era la creación de un comité mixto para el otorgamiento y renovación de concesiones y permisos. Se acusó a sus promotores, entre los que se encontraba el entonces diputado del PAN, Javier Corral, de pretender una “ley mordaza”, entre el 30 de septiembre y el 4 de octubre de 1998. Esto provocó que se postergara la discusión de la iniciativa.

Durante su campaña electoral, el candidato del PAN Vicente Fox se comprometió tibiamente, a reformar los medios electrónicos. Nunca se pronunció claramente por un cambio de legislación, menos él que, con su triunfo en 2000, demostró el valor y el poder de la telemercadería en pantalla.

El 10 de octubre de 2002 el *decretazo* de Vicente Fox clausuró de golpe el proceso de reforma y democratización de los medios electrónicos en México que se había discutido en la Secretaría de Gobernación. Año y medio de negociaciones entre autoridades federales, concesionarios, partidos políticos, legisladores y organizaciones civiles fueron arbitrariamente ignorados por la cúpula

de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (dirigida entonces por el vicepresidente de Televisa, Bernardo Gómez), por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, encabezada por Pedro Cerisola y por la Presidencia de la República, con un protagonismo muy activo de la primera dama, Marta Sahagún, exvocera de Fox y negociadora con las dos grandes empresas televisivas, que se convirtió en la “llave maestra” para favorecer tanto los intereses de Televisa como los de TV Azteca, por encima, incluso, de los concesionarios menos fuertes.

El *decretazo* eliminó 12.5 por ciento de los tiempos fiscales, creó un reglamento nuevo de la Ley Federal de Radio y Televisión, que ignoraba las propuestas más importantes de reforma a esta ley anquilosada y, sobre todo, se respaldó la demanda de “autorregulación” de los concesionarios privados, por encima de la propuesta mayoritaria de crear una instancia autónoma (el Consejo Nacional de Radio y Televisión), que funcionara como una institución realmente incluyente, democrática, que transformara la discrecionalidad prevaleciente en el otorgamiento de concesiones y permisos, en la vigilancia de los contenidos y en la aplicación de sanciones a aquellas empresas mediáticas que violaran la ley.

“No nos podemos pelear con Televisa y TV Azteca”, fue la frase más común entre dirigentes de partidos, incluyendo el PRD, y gobernantes, olvidando que no se trataba de “pelear” sino de respaldar y defender las propuestas que ellos mismos hicieron en las mesas de negociaciones para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión. El duopolio televisivo le “tomó la medida” a la clase política. El interés público se subordinó al interés de los privados.

Las demostraciones de impunidad y discrecionalidad se dieron poco después del *decretazo*. El ataque de un comando armado de TV Azteca a las instalaciones de CNI-Canal 40 en el cerro del Chiquihuite, el 27 de diciembre de 2002, demostró que, por lo menos, una empresa se sentía intocable. Fue capaz, en franca violación a la ley vigente, de suspender la señal de un canal concesionado argumentando que su dueño, Javier Moreno Valle, le adeudaba más de 25 millones de dólares.

Pasaron 15 días sin que el gobierno tomara una posición pública al respecto. Al ser cuestionado por su pasividad, el propio presidente Vicente Fox se preguntó en actitud defensiva ante los

reporteros: “¿y yo por qué?”. A pesar de las violaciones a la legislación de radio y televisión, las autoridades nunca sancionaron a TV Azteca por el golpe contra Canal 40.

A pesar del *decretazo*, un grupo de organizaciones civiles y de legisladores federales, en especial el senador Javier Corral, no quitaron el dedo del renglón. El 4 de diciembre de 2002 se recibió en el Senado de la República una iniciativa de ley redactada por cerca de 40 organizaciones ciudadanas participantes en las mesas de la Secretaría de Gobernación. El 12 de diciembre, 64 senadores apoyaron la iniciativa que recuperó buena parte de las propuestas y del espíritu de las mesas que se reunieron en las instalaciones de RTC.

Se inició así un proceso legislativo para analizar y dictaminar esta nueva iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión. Se formó una comisión de dictamen tripartito con la participación de los senadores Héctor Osuna, quien sustituyó a Javier Corral al frente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, Fidel Herrera y Manuel Bartlett, ambos del PRI, el perredista Demetrio Sodi y Mauricio González Zarur. Posteriormente, se integraron a la subcomisión de dictamen los senadores Raymundo Cárdenas, del PRD, y Manuel Bartlett, del PRI.

Sin demasiado aspaviento y trabajando sin mucha visibilidad, los senadores realizaron una ruta de trabajo entre enero y diciembre de 2003. La primera mitad de 2003 se concentraron en el análisis y evaluación de la iniciativa. Se realizaron foros en las principales ciudades del país. Durante ese proceso, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión no participó, a pesar de las reiteradas invitaciones de los integrantes de la subcomisión. La industria le apostó a que la iniciativa se quedaría en la *congeladora*.

## ■ LOS 10 EJES DE UNA LEGISLACIÓN ATRASADA

Sin entrar al detalle de los 106 artículos que conforman la Ley Federal de Radio y Televisión que ha estado vigente desde 1960, es importante apuntar las características principales que esta legislación determinó para la industria mexicana:

### 1. INEXISTENCIA DE UN ÓRGANO REGULADOR AUTÓNOMO

En todos los estudios de legislación comparada que existen –incluyendo el de los Estados Unidos– destaca que el régimen de otorgamiento de frecuencias de televisión se realiza a través de un órgano que se mantiene en mayor o menor grado al margen del Poder Ejecutivo y de los intereses de un grupo de la industria, con tal de buscar la imparcialidad y la no contaminación de los intereses entre gobernantes y concesionarios.

En los Estados Unidos, existe la Comisión Federal de Comunicaciones, integrada por cinco comisionados, designados por el presidente, con la aprobación del Senado, por un periodo de cinco años. Le reportan al Congreso sus funciones y son los responsables de vigilar y manejar el espectro radioeléctrico. En Gran Bretaña, inició operaciones en diciembre de 2003 la Oficina de Comunicaciones, un cuerpo colegiado, también responsable de la vigilancia y regulación de la televisión, la radio, las telecomunicaciones y los servicios inalámbricos. Se responsabiliza no sólo de regular el espectro sino garantizar que los servicios de radio y televisión respeten los derechos de la audiencia, incluyendo el derecho a la privacidad. Además, ahí la poderosa BBC tiene un estatuto de autonomía y su dirección está obligada a reportar ante el Parlamento.

En México este órgano regulador se reduce a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, una entidad que mantiene funciones altamente discrecionales, tal y como se señala en el capítulo tercero de la ley vigente. De hecho, el artículo 9 le confiere las siguientes facultades, sin ninguna obligación de comparecer ante el Congreso o hacer públicas sus decisiones:

- I. Otorgar y revocar concesiones y permisos para estaciones de radio y televisión, asignándole la frecuencia respectiva.
- II. Declarar el abandono de trámite de las solicitudes de concesión o permiso, así como declarar la nulidad o la caducidad de las concesiones o permisos y modificarlos en los casos previstos por esta ley.
- III. Autorizar y vigilar, desde el punto de vista técnico (*sic*), el funcionamiento y operación de las estaciones y sus servicios.
- IV. Fijar el mínimo de las tarifas para las estaciones comerciales.
- V. Intervenir en el arrendamiento, venta y otros actos que afecten al régimen de propiedad de las emisoras.

VI. Imponer las sanciones que correspondan a la esfera de sus atribuciones.

La Secretaría de Gobernación tiene funciones de regulación de contenidos (artículo 10) en términos tan generales como los siguientes: “vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de tercero, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicas”.

Las funciones de la Secretaría de Educación (artículo 11) son eminentemente “promotoras” y no reguladoras en materia de programas de “interés cultural y cívico”, de “mejoramiento cultural” y de programas “de carácter educativo y recreativo para la población infantil”.

Sólo la Secretaría de Salud tiene claras atribuciones reguladoras para “autorizar la transmisión de propaganda comercial relativa al ejercicio de la medicina y sus actividades conexas” y “autorizar la transmisión de propaganda de comestibles, bebidas, medicamentos, insecticidas, instalaciones y aparatos terapéuticos, tratamientos y artículos de higiene y embellecimiento y de prevención o de curación de enfermedades”. También tiene atribuciones para imponer sanciones (artículo 12).

Todo lo demás, se deja al libre arbitrio de las fuerzas del mercado. Y es claro, de los artículos 13 al 29, que el otorgamiento de concesiones “hasta por 30 años” es una facultad que determina el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sin que tenga obligatoriedad alguna de hacerlo público, transparente y mucho menos de convocar a concurso o licitación alguna. El artículo 17 determina:

Sólo se admitirán solicitudes para el otorgamiento de radio y televisión, cuando el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, previamente determine que pueden destinarse para tal fin, lo que hará del conocimiento general por medio de una publicación en el *Diario Oficial*.

Esto es lo más “transparente” que tiene la ley en materia de otorgamiento de concesiones. En el título quinto se ordena la

creación de un Consejo Nacional de Radio y Televisión (artículo 90), pero cuyas funciones son meramente como “órgano de consulta del Ejecutivo Federal” (artículo 91). Su integración es claramente favorable a los intereses de la industria: un representante de la SCT, otro de Gobernación, otro de Salud, dos de la industria y dos de los trabajadores. Estos últimos, vinculados al SITATIR, siempre fueron funcionales a los intereses de los concesionarios, al igual que el representante de la SCT.

En 45 años de vigencia de esta ley, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha otorgado 468 concesiones de televisión: 60 por ciento (225) se encuentran controladas por Televisa y sus distintas subsidiarias, mientras que TV Azteca domina 30 por ciento (169), y un núcleo muy pequeño son pequeños concesionarios de provincia que se ven obligados a caer en el control de alguna de las dos televisoras. La renovación de estas concesiones siempre ha sido en forma discrecional. Todavía entre agosto y septiembre de 2004, la SCT, subrepticamente, renovó hasta 2021, las 225 concesiones de Televisa y las 169 de TV Azteca, como mencionamos líneas arriba.

La demanda de un órgano autónomo que elimine el proceso de discrecionalidad prevaleciente en el otorgamiento y refrendo de las concesiones creció en las mesas de diálogo para la reforma integral de los medios electrónicos, que sesionaron entre 2001 y 2002 en la Secretaría de Gobernación. El documento de conclusiones, del 28 de febrero de 2002, elaborado con la participación de todos aquellos que participaron en siete mesas de trabajo, establece una opinión mayoritaria clara (con la resistencia clara de la CIRT):

La Mesa [de Concesiones y Permisos] se manifiesta por eliminar la discrecionalidad y favorecer la transparencia en los procesos de otorgamiento, refrendo y revocación de concesiones y permisos. A este respecto se propone que debe contarse con reglas concretas y específicas que sean del conocimiento público y que acoten la discrecionalidad de la autoridad.

Los organismos ciudadanos que participaron en la mesa de Jurisdicción y Competencia demandaron la existencia de un órgano autónomo con las siguientes características:



Este organismo debe estar sujeto a un régimen de derecho público que, además de garantizar los parámetros señalados, tenga como finalidad garantizar el acceso público de la población, a los medios de comunicación, otorgue certeza jurídica a la empresa en la explotación de concesiones, posibilite que la explotación directa del Estado responda al interés nacional, garantice la transparencia y equidad en el régimen de otorgamiento de concesiones y permisos.

Asimismo, debe garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información, posibilitar la aplicación del derecho internacional y conocer y resolver las controversias que se presenten entre los medios de comunicación, el Estado y la sociedad, estableciendo normas mínimas de relación susceptibles de canalizar el conflicto mediante las figuras de conciliación, la mediación y el arbitraje.

Para su conformación, se propuso que este organismo se integre por al menos tres representantes del Poder Ejecutivo (equivalentes a las funciones actuales que tienen las secretarías de Comunicaciones, Educación, Gobierno y Salud), por lo menos tres representantes de la industria de la radio, televisión, prensa y cinematografía y tres representantes de los trabajadores de estas mismas industrias. Adicionalmente, se incluyeron un representante de la academia, otro de los permissionados y cuando menos dos de la sociedad civil.

En esa misma mesa de Jurisdicción y Competencia, el representante de la CIRT estableció que

las facultades de regulación y vigilancia de las estaciones de radiodifusión, deben continuar siendo ejercidas por el Poder Ejecutivo de la Federación, a través de las secretarías de Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Educación Pública y Salud, en el ámbito de sus respectivas atribuciones

Y subrayaba que “cualquier intención de modificar la actual estructura”, no es materia de modificación de la ley, “sino de una reforma constitucional a fondo.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> *Informe de las Mesas de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos.*

La misma posición revivió dos años después, en noviembre-diciembre de 2004, cuando los concesionarios, a través de senadores “afines” como Emilio Gamboa, exsecretario de Comunicaciones y Transportes calificaron de “anticonstitucional” la existencia de un órgano autónomo.

La iniciativa de ley que se discute en el Senado propone que exista un consejo nacional de radio y televisión como órgano “desconcentrado” del Poder Ejecutivo, con atribuciones para otorgar y revocar concesiones y permisos, establecer sanciones, con funciones de conciliación y arbitraje y que incorpore nuevas figuras jurídicas como son la concesión comercial, la social y la pública.

De acuerdo al planteamiento de la reforma, este consejo se integraría por siete consejeros. A similitud del modelo del Instituto Federal de Acceso a la Información, estos consejeros son propuestos por el Ejecutivo Federal y ratificados por mayoría simple en el Senado de la República.

Esta nueva figura jurídica incorpora prácticamente todas las funciones que actualmente tiene la dirección de Radio, Televisión y Cinematografía, dependiente de la Secretaría de Gobernación. También asume las atribuciones para regular la televisión restringida, un tema que no se había contemplado originalmente y que, hasta ahora, corresponde a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel).

## 2. LA CONCENTRACIÓN DE LAS CONCESIONES

La consolidación de un duopolio televisivo no es producto sólo de las condiciones políticas, la indefensión de los medios públicos y la privatización de los canales del Estado durante el salinismo. La ley de 1960 no pone ningún candado ni prohibición al hecho de que una persona física o moral pueda tener una posición preponderante o mayoritaria en el mercado. El especialista Ernesto Villanueva, en su libro *Derecho comparado de la información*, advierte que, a diferencia de legislaciones como las de Alemania, Francia e, incluso, Estados Unidos, en México “no encuentra cabida alguna” la regulación para evitar la concentración y los monopolios.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ernesto Villanueva, *Derecho comparado de la información*, p. 292.

La Ley Federal de Radio y Televisión en ninguno de sus artículos pone límites a la concentración. Lo único que prohíbe, en los artículos 25, 26 y 27 es que el traspaso de una concesión se transfiera a extranjeros. El sistema de “encadenamiento” descrito en el capítulo I es perfectamente posible, ya que así logró Televisa apoderarse de las pequeñas concesiones de televisión en las entidades y difundir sus cuatro señales.

México es de los pocos países en los que se permite que una misma compañía, aunque tenga denominaciones distintas, pueda tener más de un canal televisivo, como son los casos de Televisa y TV Azteca.

La concentración se ha provocado gracias a la discrecionalidad en el otorgamiento, refrendo y vigilancia en la operación de las propias concesiones televisivas.

Durante las negociaciones que se realizaron en la Secretaría de Gobernación, una de las siete mesas tuvo como objetivo analizar el tema de la “competencia económica”. El Partido Acción Nacional propuso, a través de la diputada María Teresa Gómez Mont, que “ningún grupo puede ser propietario, operador o controlador de más del 50 por ciento de estaciones de radio en una plaza” y que “ninguna empresa televisiva puede acaparar más del 25 por ciento de la cobertura local”. A su vez, los representantes de organizaciones ciudadanas demandaron que la Cofeco tenga “mayores facultades y funciones en esta materia, por lo que una nueva legislación debiera prever esta situación como un apartado de la ley”.

Por supuesto, la CIRT vetó cualquier regulación dentro de la Ley Federal de Radio y Televisión para limitar la concentración. Argumentó que en este ordenamiento “no se deben incluir disposiciones que se encuentran ya contempladas en la vigente Ley Federal de Competencia Económica y su Reglamento” y que “actualmente existen órganos que tienen jurisdicción y competencia específica. La SCT para todo lo relacionado con radio y televisión y la Cofeco para todos los asuntos eminentemente económicos”.

En la iniciativa de reforma que se discutió en el Senado de la República, uno de los puntos neurálgicos fue la propuesta de limitar a 35 por ciento la operación de una frecuencia en una misma plaza (artículo 44).

En la misma exposición de motivos se aclara que

la redacción propuesta no busca modificar de manera violenta el estado actual de la industria, pues no obliga a los prestadores de servicio a reducir su presencia en el mercado en caso de que rebasen el 35 por ciento de la oferta; sino que permitirá que, en aquellas plazas donde exista una importante concentración, se abra la puerta a nuevos competidores que hagan crecer de manera paulatina, y sin lastimar los derechos de las emisoras ya existentes, la oferta de radiodifusión

Lo que permite que paulatinamente se avance hacia un estado de la industria con al menos tres competidores en cada una de las plazas, lo que se considera como un mínimo suficiente para evitar la concentración.

“En segundo lugar, es un límite a la concentración equiparable al que se establece en las leyes de nuestro principal socio comercial en materia de radiodifusión donde una sola persona no puede acaparar más del 35 por ciento de las televisiones/familias de los Estados Unidos.”

Los concesionarios y sus representantes en el Senado, entre ellos Emilio Gamboa, tronaron contra esta posibilidad. Un documento de la Comisión Federal de Competencia, recomendó “eliminar de la iniciativa” este tope porque tal propuesta “difiere de la metodología de control de concentraciones prevista por la Ley Federal de Competencia”.

### 3. LA DEGRADACIÓN DE LOS CONTENIDOS TELEVISIVOS

Sin duda alguna, uno de los ejes centrales de la crítica a la televisión radica en la creciente baja de calidad en sus contenidos. Y aquí hablamos de todos los órdenes: teleinformativos, comedias, telenovelas, transmisiones deportivas, de espectáculos y variedades, mesas de debate, documentales, series infantiles, caricaturas, películas y programas de concurso o musicales, por mencionar los géneros más comunes, se han homologado hacia la baja calidad.

La posibilidad de que el televidente incida para revertir este fenómeno se reduce a su papel de consumidor pasivo o de *homo zapping*, es decir, cambiar el canal con el control televisivo, sin que

ninguna instancia recoja sus señalamientos y mucho menos que obligue a las televisoras a modificar sus contenidos.

La persistencia de un duopolio en televisión abierta y la hegemonía de la tele-maquiladora que cercena la posibilidad de creatividad, de innovación, y clausura el espacio a producciones independientes, ha generado que la uniformidad prevalezca sobre la diversidad y la necesaria pluralidad de contenidos.

En esencia, éste es el elemento más preocupante del dominio simbólico y cultural de la televisión. Al transformarse en el medio masivo por excelencia, su programación es el eje articulador de un discurso social, político, musical, deportivo y periodístico en el que predominan las características de su baja calidad: banalidad, repetición, exageración, exceso de comercialización, déficit de creatividad, elementos discriminatorios (racismo, misoginia y, en no pocos casos, homofobia), falta de rigor informativo, unilateralidad, etcétera.

Por supuesto que a un medio de comunicación masivo como la televisión no le corresponde suplantarse o responsabilizarse por la labor de otras instituciones públicas, pero sí lo involucra y lo hace copartícipe, en la medida en que constituye un servicio público concesionado y no un simple negocio privado. No sólo eso. También le corresponde cumplir con una regulación que, cotidianamente, es violada, ignorada, alterada por las prácticas.

El artículo 58 de la ley vigente establece un precepto:

El derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la radio y la televisión, es libre y consecuentemente no podrá ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa ni de limitación alguna ni censura previa; y se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes.

Es un ordenamiento que prohíbe la censura y consagra los derechos fundamentales de los artículos 6º y 7º constitucionales, pensados en términos de ciudadanía y no de empresa. En múltiples ocasiones, el texto de este ordenamiento se ha usado como bandera para proteger la libertad de empresa de los concesionarios, pero no para defender los derechos ciudadanos esenciales expresados en la primera parte del artículo (el derecho de información, de expresión y de recepción).

De tal forma, en muchas ocasiones el principal enemigo no es la censura ejercida desde el poder político contra los contenidos televisivos sino la *autocensura* dictada por los intereses comerciales, políticos e ideológicos del duopolio. El derecho a la información, de expresión y de recepción son constantemente alterados, al no existir posibilidad real de que el sujeto pasivo (el ciudadano convertido en “auditorio”) pueda demandar su cumplimiento cabal.

Los otros artículos que regulan expresamente aspectos de los contenidos televisivos son el 59-*bis* (sobre programación infantil), el 64 (que prohíbe transmitir noticias, mensajes o propaganda “contrarios a la seguridad del Estado o el orden público”), el 67, 68, 69 y 70 (que regulan la publicidad de las teletransmisiones), el 71 (que ordena la autorización de la Secretaría de Gobernación en programas de concurso) y el artículo 77 (el cual ordena que la televisión y la radio “como medios de orientación para la población del país”, incluirán programas informativos diarios).

En términos más directos, las prohibiciones expresas están señaladas claramente en cuanto se refiere a la programación infantil. El artículo 59-*bis* ordena que este tipo de transmisiones deberán:

- I. Proporcionar el desarrollo armónico de la niñez;
- II. Estimular la creatividad, la integración familiar y la solidaridad humana;
- III. Procurar la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional;
- IV. Promover el interés científico, artístico y social de los niños, y
- V. Proporcionar diversión y coadyuvar el proceso formativo de la infancia.

Estos preceptos dicen lo que *debería ser*, pero no establecen criterio alguno para saber *cómo* lograrlo y mucho menos establecen *quién* sancionaría en caso de violación.

Estas normas estuvieron a tono con una preocupación universal por la protección de la infancia y de la juventud frente a los programas televisivos. Son el resultado de un hecho sustancial: el mayor consumidor de horas-aire de televisión es el infante. En México, se calcula que el promedio diario es de casi cuatro horas de teleadicción, en horarios predominantemente matutinos y vespertinos.

Nuestros preceptos se han rezagado frente a otras leyes que establecen criterios muy claros para que en determinados horarios (matutinos y vespertinos) se prohíba la transmisión de programas con altos índices de violencia, discriminatorios o pornográficos, como son los casos recientes de las nuevas regulaciones en España o en Francia, nación donde el Consejo Superior Audiovisual tiene funciones expresas para sancionar a algún canal que viole los horarios y transmita programas no aptos para los menores de edad.

En el caso mexicano, otro artículo clave sobre los contenidos es el 63 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Expresamente prohíbe:

...todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos.

El reglamento de la ley, presentado el 10 de octubre de 2002, pretende en sus artículos 34, 35, 36 y 37 acotar los “buenos deseos” y precisar el buen gusto en las transmisiones, pero con criterios morales unidireccionales, sin ahondar en los derechos humanos fundamentales que prohíben la discriminación, la estigmatización o la injuria. La preocupación central de estos artículos es evitar la “apología de la violencia” y precisar las “buenas costumbres”.

La regulación de contenidos moderna no censura, por el contrario, impulsa la calidad, la creatividad, la libertad de criterio y la originalidad, bajo reglas claras que respeten los derechos humanos y la dignidad del televidente más elementales, que apoyen a productores independientes, y defina porcentajes o reglas de acceso a la pantalla por parte de todos aquellos actores, directores, guionistas que no tienen posibilidad alguna bajo la discrecionalidad prevaleciente.

La premisa es que la calidad televisiva mejora si se apuesta por la diversidad, la pluralidad y la apertura y no si se mantienen

criterios que rayan en la doble moral, la hipocresía social o que alientan el prejuicio bajo el precepto de “las buenas costumbres”.

Por esta razón, una de las propuestas ventiladas en las Mesas de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos, referentes a la programación, fue “promover las formas de expresión de productores nacionales que no encuentran difusión en la radio y la televisión”. El representante del PAN y de los grupos de la sociedad civil coincidieron en proponer que, por lo menos, 20 por ciento de la programación en medios electrónicos fuera de productores independientes. La CIRT y la Cámara Nacional de Cine (Cana-cine) opinaron que “las cuotas no resuelven el problema del estímulo a la producción”.

Otro aspecto fundamental relacionado a la programación es el respeto a la privacidad y a la dignidad de la persona. El primer precepto está garantizado en el artículo 17 constitucional. La preocupación está estrechamente relacionada con la proliferación de los “nuevos géneros televisivos”, como el *talk show*, los *reality shows*, los infoespectáculos y los infomerciales que tienen como característica esencial la constante referencia a la vida privada de políticos, artistas y ciudadanos en general, la promoción del escarnio social y de los prejuicios a través de “mesas de debate” y de “testimonios” (*talk shows*) cuyo ingrediente esencial no es promover el respeto a la dignidad humana sino alentar el conflicto en aras de alentar el morbo y el exhibicionismo moral.

En este terreno, la Ley Federal de Radio y Televisión vigente desde 1960 simplemente no hace precisión alguna. El precepto más general está establecido en el artículo 5º: “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:...”

En la Mesa de Programación, reunida en la Secretaría de Gobernación, se propuso concordar los conceptos existentes en este artículo y los otros del capítulo tercero al artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que expresamente señala: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su reputación, su domicilio, su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”.



Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 11 indica: “Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y el reconocimiento de su dignidad, que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada; en la de su familia, su domicilio y correspondencia”.

Expresamente, la CIRT se opuso a incluir estos preceptos de la legislación asociada a la Ley Federal de Radio y Televisión.

La iniciativa de reforma a esta ley, en materia de programación sólo agrega ciertos puntos que homologan nuestra legislación a las más avanzadas de Europa y América Latina. Se establecen avances en materia de programación infantil. El artículo 130 establece, por primera vez, los lineamientos de clasificación de la programación:

- I. Para todo público: de las 6:00 a las 20:00 horas.
- II. Adolescentes y adultos: de las 20:00 a las 22:00 horas.
- III. Adultos: 22:00 a 6:00 horas.
- IV. Audiencia restringida.

El artículo 134 de la iniciativa prohíbe expresamente las transmisiones que:

- I. Hagan la apología de la violencia o conducta delictivas;
- II. Sean discriminatorias de las personas por su raza, etnia, nacionalidad, género, religión, preferencia sexual y/o capacidad diferenciada;
- III. Sean contrarias a los derechos de terceros;
- IV. Causen daño a la salud;
- V. Atenten contra la privacidad de las personas y la confidencialidad de sus datos personales;
- VI. Atenten contra la seguridad nacional y violenten el orden público;
- VII. Hagan uso de frases o imágenes procaces u obscenas.

Como se observa, establece un criterio más amplio, acorde con la corriente defensora del “derecho a la diferencia” y de las garantías de protección del más débil.

Las resistencias de la industria y de los concesionarios más poderosos fueron expresadas en la subcomisión dictaminadora.

Sin embargo, su puntería se orientó hacia dos asuntos claves de la programación que merecen un análisis aparte: los límites a la publicidad comercial y el derecho de réplica.

#### 4. LÍMITES A LA PUBLICIDAD TELEVISIVA

Cuando se redactó la Ley Federal de Radio y Televisión sólo se recomendó que la publicidad comercial que se transmita en los medios electrónicos “deberá mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación” (artículo 67). No se estableció porcentaje alguno del tiempo-aire de transmisión.

En el mismo artículo se estableció que no se transmitirán anuncios “que engañen al público o le causen algún perjuicio por la exageración o falsedad en la indicación de sus usos, aplicaciones o propiedades” y tampoco habrá publicidad “que incite a la violencia, así como aquella relativa a productos alimenticios que distorsionen los hábitos de la buena nutrición”.

La regulación más estricta se orientó a la publicidad de bebidas alcohólicas (artículo 68) prohibiendo la exageración y ordenando que se combine o alterne “con propaganda de educación higiénica y de mejoramiento de la nutrición popular” a la difusión de artículos de higiene y de belleza (artículo 69), que deben obtener una previa autorización de la Secretaría de Salud, y a la propaganda de loterías, rifas y sorteos y los programas de comerciales de concursos, los de preguntas y respuestas “y otros semejantes en que se ofrezcan premios” (artículos 70 y 71) que deben ser autorizados por la Secretaría de Gobernación.

La realidad ha desbordado esta regulación. El “prudente equilibrio” entre programación y segmento publicitario o *spot* es abiertamente alterado todos los días. En determinados horarios, la publicidad ocupa casi 30 por ciento del tiempo-aire. Por si fuera poco, es una constante la llamada “gacetilla electrónica” o la inserción de anuncios en el propio espacio del programa televisivo, incluyendo los noticiarios, y el fenómeno más radical: los *infomerciales*, que pueden durar de 10 a 30 minutos continuos, sin interrupción, promoviendo “productos milagro” que harán bajar de peso “sin esfuerzo”, aumentarán la potencia sexual, contienen todos los atributos nutritivos o generarán belleza, inteligencia y

bienestar. La regulación de los *infomerciales* es absolutamente discrecional.

En los últimos dos años, la Secretaría de Salud avanzó al restringir la publicidad de tabaco y ha negociado una paulatina disminución de la publicidad de bebidas alcohólicas. Ambas industrias están entre los 10 anunciantes más poderosos de la pantalla.

El elemento fundamental en esta materia es la resistencia de los concesionarios a establecer porcentajes claros que limiten los tiempos publicitarios. En distintas ocasiones, especialistas y legisladores han propuesto que éste no exceda 20 por ciento del tiempo total de transmisión de un programa. El veto en esta materia ha sido radical. Sobre todo, en relación a la vigilancia y sanción de las publicidad no explícita, aquella que ocupa tiempo de transmisión de los programas.

La nueva iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión incluye 15 artículos en materia de publicidad. Prácticamente todos han sido vetados por los concesionarios y sus voceros en el seno de ambas cámaras. Las razones son claras. Por primera vez, se intenta hacer una amplia regulación que incluye:

1. Se limita a 20 por ciento máximo del tiempo total de transmisión en el caso de la televisión y 40 por ciento en el caso de la radio concesionadas. En el caso de las estaciones permisionadas se establece un tope de siete por ciento (artículo 155). Ambos ingredientes han sido severamente criticados, sobre todo, la posibilidad de que las estaciones permisionadas (en su mayoría propiedad de gobiernos estatales o universidades) puedan comercializar.

2. Se establecen cinco tipos de publicidad: “en cortes de estación”, “en cortes de programa”, “dentro de la programación”, “telemercadeo o programas de oferta de productos” e “infomerciales” (artículo 156). Estos últimos se restringen a tres minutos.

3. No se considera tiempo publicitario “los mensajes gratuitos, tanto de servicio a la comunidad como aquellos que no tengan la finalidad explícita de la venta de bienes y servicios”, los “mensajes transmitidos en los tiempos de Estado”, y “la promoción de la misma empresa” (artículo 157).

4. Se ordena que la transmisión de publicidad se identifique como tal y se diferencia “claramente del programa, mediante simbología a través de medios ópticos, acústicos o ambos” (artículo 158).

5. Prohíbe insertar publicidad en los programas deportivos o de espectáculos, salvo mediante imágenes superpuestas que “no rebasen una quinta parte de la pantalla a fin de no interferir en la visión del evento” (artículo 159).

6. Prohíbe la publicidad de tabaco y alcohol en programas clasificados para todo público y tampoco asociada a programas deportivos (artículos 161 y 162).

7. Los concesionarios de radio y televisión deben informar al órgano regulador y ponerlas a disposición del público, “las tarifas por concepto de comercialización de espacio y sus formas de aplicación”. Prohíbe también establecer diferencias que “impliquen privilegios o discriminación hacia los interesados en comprar los servicios” (artículos 166 y 167).

8. En materia de publicidad electoral, uno de los temas más importantes de esta materia, se establece que no se transmitirá “salvo la que contrate el Instituto Federal Electoral y los órganos electorales locales, en los términos de las leyes electorales respectivas y sus tarifas no serán superiores a las de la publicidad comercial” (artículo 169). Incluso, en la Cámara de Diputados, se ha ventilado la propuesta de que la propaganda partidista sea gratuita y limitada a tiempos electorales, tal y como sucede en países como Francia. Por supuesto, aquí se enfrentan las resistencias más fuertes porque la publicidad político-electoral representa una bolsa cercana a los mil millones de dólares para las empresas televisivas.

Los argumentos más claros para oponerse a la regulación publicitaria consideran que el tope de 20 por ciento es “económicamente ineficiente” y la CIRT se opone rotundamente a que los permisionarios tengan derecho a comercializar, ya que se considera esto como “competencia desleal”.

En materia de publicidad electoral, las voces cercanas a las televisoras han insistido que éste es un asunto que no debe ser contemplado en la Ley Federal de Radio y Televisión sino en una reforma electoral *ex profeso*.

##### 5. DERECHO DE RÉPLICA

Uno de los derechos de audiencia más importantes es el de réplica. Existe en la vieja Ley de Imprenta, que data de 1917, y se incorporó al nuevo reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión,

ordenado durante el *decretazo* del 10 de octubre de 2002. Tal como está planteado el derecho de réplica se vincula al hecho de que una información difundida “no cite su fuente” y su aplicación es discrecional. Nada obliga a los concesionarios a respetarlo y no existe sanción alguna si se violenta.

En otras palabras, no se trata de un derecho sino de una “concesión” de réplica ejercida por los dueños de la televisión. Y si el afectado no está conforme entonces podrá acudir a las “vías jurisdiccionales correspondientes”, es decir, convertir al televidente en un promotor de juicios en tribunales, lo cual es no sólo absurdo sino completamente irrealizable, salvo en los casos de quienes cuenten con el poder y el dinero suficientes para hacerlo. El ejercicio de un derecho se restringe, tal y como está planteado en el reglamento vigente de la Ley Federal de Radio y Televisión.

El derecho de réplica, señalado en otros países como derecho de rectificación, constituye un elemento no sólo para garantizar la precisión, veracidad y objetividad periodísticas (valores, por demás, subjetivos) sino para impulsar la diversidad y pluralidad de enfoques y puntos de vista, no sólo en los programas informativos sino en todos aquellos formadores de opinión pública, generadores de entretenimiento o cultura.

La tendencia moderna de los medios masivos, en particular de la televisión en convergencia con la internet, es promover la interactividad. En la interacción entre audiencia y programador, se busca la posibilidad de transformar el papel pasivo del televidente en un rol activo, crítico, participativo. Cuando a la televisión se le ve sólo como industria o negocio, la “participación” ciudadana se restringe a tener el control o *zapping* y de esta manera ejercer el papel de optar por ver o no ver determinado programa (a pesar de que no exista variedad sustancial entre un canal y otro), hacer llamadas telefónicas para comprar tal o cual producto, para “votar” en determinados concursos, incluyendo las “nominaciones” del *Big Brother* o, en su defecto, para servir como aplaudidores de un espectáculo teletransmitido en vivo.

El derecho de réplica, en realidad, es el derecho a la participación del televidente, no sólo como sujeto *directamente* afectado por un contenido televisivo, sino como un ciudadano *directamente* involucrado en la programación televisiva.

Una legislación que restrinja, obstaculice o deje en manos sólo de las empresas la posibilidad de ejercer esa acción real, más cuando se trata de un derecho fundamental como el de réplica, estará condenada a ser rebasada por la propia realidad tecnológica.

La iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión que se discutió en el Senado de la República no planteaba una solución moderna en este aspecto, pero sí daba un avance sustancial a los términos planteados por el reglamento de octubre de 2002.

En el capítulo quinto, sobre “Derecho de réplica”, la iniciativa planteaba (artículos 176 al 183) los siguientes preceptos:

1. “Toda persona que se considere afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas por radio y televisión” tiene derecho a efectuar el derecho de réplica o rectificación.

2. La difusión de la réplica “será gratuita”, “se limitará a los hechos de la información que se desea rectificar”, su extensión “no podrá exceder del doble del espacio utilizado para la difusión de la información objeto de la misma”, y es deber de la emisora “proporcionar al afectado los medios técnicos necesarios para el ejercicio de este derecho”.

3. La solicitud de la réplica se presentará por escrito al director o responsable del medio, tendrá como límite máximo siete días (y ya no 48 horas como está en el reglamento) y, en su caso, deberá acompañarse de “pruebas en que se funda la réplica”.

4. Si la rectificación no se divulga, el interesado “podrá acudir ante el Consejo, para el dictamen de procedencia”. Si el Consejo concede el derecho de réplica, “la emisora estará obligada a su difusión”.

Las críticas que se hicieron a estos preceptos fueron muy reveladoras. Demostraban la profunda resistencia de los dueños de la televisión a concebir al televidente como un ciudadano con derechos. El senador Emilio Gamboa Patrón llegó a afirmar, en sus observaciones a la iniciativa que, tal y como estaba planteado el derecho de réplica, violaba la equidad, ya que “la réplica debe ajustarse, como máximo, al tiempo que ocupó la información objeto de la misma”. Sugirió que no debía confundirse el derecho de réplica con la posibilidad de que fuera el replicante el que la ejerciera “en propia voz”, pues “obliga a la emisora a darle micrófonos o cámaras, energía eléctrica, cintas, personal técnico hasta dejarlo

satisfecho y los costos para la estación atentan contra la viabilidad económica de este derecho”.

De tal manera, que lo costoso no son la mentira, la difamación o la inexactitud sino la posibilidad de que el afectado rectifique o replique la información.

El debate sobre este tema aún inicia. Es muy claro que, frente a una programación que le ha apostado cada vez más a los escándalos y a los informativos que se autoasignan el papel de ministerios públicos o tribunales mediáticos, respetar el derecho de réplica afecta el núcleo mismo de la filosofía de la televisión comercial.

#### *6. TELEVISIÓN PÚBLICA SIN PERSONALIDAD JURÍDICA*

La televisión pública en México tiene una larga y accidentada historia. Empresas dignas como XHIPN Canal Once, del Instituto Politécnico Nacional, ya cumplió 45 años de vida, en medio de carencias y contradicciones, pero sin atentar contra su sentido social original. La creación de la Unidad de Televisión Educativa y Cultural (UTECE), dependiente de la SEP, dio lugar a la telesecundaria, uno de los modelos pedagógicos más destacados en el nivel internacional. La estatización del Canal 13 en 1972 y la creación posterior de Imevisión, con el Canal 13 y Canal 7, marcó una época importante en la televisión mexicana, hasta su privatización en el gobierno de Carlos Salinas. Los tres canales públicos de más reciente creación han sido el Canal 22, el Canal del Congreso, y el Canal del Poder Judicial. Junto con esos medios existen una diversidad de iniciativas de televisión gubernamental en las entidades, con resultados desiguales. Y, por supuesto, el caso más paradójico es el de TV UNAM, una de las iniciativas más antiguas que, a pesar de producir buenos materiales televisivos, no cuenta con una señal propia para difundir sus contenidos.

Todas estas empresas han subsistido sin que existan como figuras jurídicas claras en la Ley Federal de Radio y Televisión, un ordenamiento pensado para regular los medios electrónicos comerciales. Las confusiones en este sentido han prevalecido a lo largo de los años alentando la discrecionalidad, el control gubernamental y la precariedad económica de estos medios.

La primera confusión esencial está en la Ley Federal de Radio y Televisión, que sólo menciona los “permisos” como figura jurídica

para “estaciones oficiales, culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas” (artículo 25). En ningún artículo de la ley se habla de “televisión pública” y menos de “medios de radiodifusión pública”. El artículo 37 estipula que los permisos pueden ser revocados cuando se cambie la ubicación del equipo de transmisión “sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”, cuando se “cambie la o las frecuencias asignadas”, sin la misma autorización, cuando se transmitan “anuncios comerciales o asuntos ajenos a aquéllos para los que se concedió el permiso”, al “no prestar con eficacia, exactitud y regularidad, el servicio especializado” y cuando se traspase el permiso sin la autorización de la SCT. En otras palabras, se regula la “televisión permitida” como una figura que, al igual que las estaciones de radio, dependen de la SCT. Sin embargo, hay medios de Estado o gubernamentales que también son concesiones (como en el caso del Canal 22) y, sin embargo, se les aplican las restricciones y prohibiciones propias de las estaciones permitidas.

La segunda confusión es pensar que la administración gubernamental de aquellos medios los convierten en simples correas de transmisión del partido o del gobernante en turno. Se convierten así en *medios gubernamentales u oficiales* o, como los caracteriza Ernesto Villanueva, en “medios de información al servicio del régimen”.<sup>7</sup>

La tercera confusión radica en la carencia de vinculación y legislación secundaria entre el precepto constitucional –“El Estado garantizará el derecho a la información”– y los contenidos de los medios gubernamentales, incluyendo aquellos que funcionan como televisión gubernamental, de Estado o pública. De hecho, todos estos conceptos se manejan indistintamente y no se aclara cuáles son los alcances y funciones.

La cuarta confusión deriva del cuestionamiento al “intervencionismo estatal”, la censura gubernamental y el control presidencial, fenómenos que derivan del viejo modelo de régimen y de la propia *fórmula mexicana* de la televisión. El exdirector de Notimex, Jorge

---

<sup>7</sup> Véase *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, UNAM.



Medina Viedas, en su libro *Los medios en la política*, explica de esta manera este cuestionamiento:

La mayoría de los medios del Estado nacieron y se desarrollaron bajo los auspicios del intervencionismo estatal. Y el aliento de la democratización de la vida pública y en el marco del estrechamiento del Estado se produjo la consolidación de corrientes que vieron en estos medios una rama del árbol poderoso del sistema político. Cortar ese importante sostén del aparato estatal ha sido un objetivo que se ha ido cumpliendo gradualmente.<sup>8</sup>

Para Medina Viedas, como para muchos ex funcionarios de medios gubernamentales, “la función de los medios estatales consiste en cumplir un servicio público a la sociedad procurando que sirvan al desarrollo de la democracia y la justicia”.<sup>9</sup> Como declaración de principio suena bien, pero no se aterriza en una propuesta legal precisa que especifique cómo deben funcionar los medios públicos y, en especial, la televisión pública.

Este enorme vacío motivó a que en las Mesas de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos, en 2001, se creara una específica para los medios públicos (radio y televisión, principalmente). Encabezada por el director de Canal Once, Julio Di-Bella, promotor también de la discusión sobre una legislación específica para la televisión pública, la mesa realizó las siguientes propuestas:

- Suprimir de la Ley Federal de Radio y Televisión el término de medios *oficiales*.
- Integrar a dicha ley “la función, objetivos y regulación de los medios de servicio público”. Estos se definirán como aquellos organismos

que se constituyen como un sistema de comunicación de servicio público cuyas funciones son: a) Respetar la libertad de expresión, la libertad de información y el derecho a la información;

---

<sup>8</sup> Jorge Medina Viedas, *Los medios en la política*, p. 181.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 182.

*b)* Fomentar el desarrollo social, cultural y educativo; *c)* Difundir la pluralidad y diversidad política, social y étnica; *d)* dar cabida a las demandas de la sociedad, de equidad y justicia; *e)* fortalecer la identidad y la integración nacional y regional; *f)* promover los valores universales que fortalezcan la dignidad de los hombres y las mujeres; *g)* Propiciar el análisis, la reflexión y crítica de la realidad social, política y económica; *h)* Garantizar la participación organizada de los grupos representativos de la sociedad en los consejos de Programación.

- Los medios públicos

deberán tener un órgano de gobierno que esté constituido por un titular y un consejo General de Planeación y Administración que vigile la adecuada planeación de los recursos y el ejercicio transparente de los mismos y deberá tener un consejo de Programación integrado por los grupos representativos de la sociedad que contribuya a que el medio público cumpla, a través de su programación, con las funciones que le confiere la Ley Federal de Radio y Televisión.

- Deberán contar con “personalidad jurídica propia, presupuesto público y autonomía presupuestal y administrativa”. El Estado deberá garantizar que cuenten “con los recursos económicos suficientes para instalarlas, operarlas y darles el mantenimiento necesario”.
- Se define el concepto de *patrocinio* como toda aquella “contraprestación en dinero o en especie que recibe la emisora por la transmisión de un mensaje, sin exaltar las cualidades del producto o servicio prestado por el patrocinador”. La televisión pública recibirá patrocinios.

En la misma mesa se ventiló la posibilidad de que no sólo existieran las figuras de “concesiones” y “permisos”. Se hicieron dos propuestas:

*a)* Una que definiera los “medios de Estado” como aquellos que son “instalados y operados por instituciones u organismos financiados con fondos públicos y podrán incluir en su programación patrocinios en los términos de la ley”. Junto con estos medios existen

los “medios sociales: culturales y comunitarios”, entendidos como aquellos “instalados y operados por particulares y comunidades orientados a promover el desarrollo cultural, económico y social de sus comunidades”. Además, una tercera figura: “los medios experimentales”, que son aquellos “destinados para fines científicos o para pruebas temporales de equipo o tecnologías y no podrán incluir ningún tipo de anuncios comerciales o patrocinios”. Todas estas figuras se engloban en el concepto de “medios públicos”, incluyendo, por supuesto, la televisión pública.

b) Otra propuesta, ampliamente combatida por la CIRT, propuso que desapareciera la figura de “permisos” para que todos fueran “concesiones”, con cuatro características: comerciales (como la actual televisión privada); públicas, aquellas instaladas y operadas con fondos públicos; de acceso social y comunitarias, que tampoco podrán comercializar; y las experimentales.

La diferencia entre una propuesta y otra radicaba en la posibilidad de generalizar o no la figura de concesión y en dividir a los actuales medios de Estado en cuatro tipos de figuras, incluyendo una específica para los medios públicos.

La discusión se mantiene hasta la actualidad. En las mesas de diálogo se expresó la necesidad de acotar el concepto de medios de Estado y precisar que los “medios públicos sin fines de lucro” son aquellos que están al servicio de la sociedad, y en donde existen espacios tanto en la planeación como en el diseño de la programación para la sociedad. Se tomaron como ejemplos la PBS de Estados Unidos y la BBC de Londres. Se discutió poco el caso de la TVE española que, siendo una televisión pública, está en un proceso intenso de redefinición de funciones y atribuciones.

En el nivel internacional, el problema no radica sólo en la *definición* de la televisión pública sino en *garantizar su autonomía* frente al gobierno y, en especial, al Poder Ejecutivo, ya sea federal o estatal, para el caso de las televisiones que operan en las entidades. La necesidad fundamental es también *incorporar a los actores sociales* en las juntas de dirección y de programación, de tal manera que se garantice el auténtico servicio social y que éste no sólo se defina por su carácter no lucrativo.

El asunto es tan complejo que ni siquiera la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión de 2004 crea un apartado

específico para los medios públicos y menos para la televisión pública. En realidad, retoma la propuesta de dividir el sistema binario de concesiones y permisos, para crear un tercero denominado de “asignación directa”, que será para aquellos medios electrónicos que no dependan del financiamiento gubernamental.

El punto más polémico es la propuesta de permitir que la televisión pública o permisionada pueda comercializar hasta siete por ciento de su tiempo total de transmisión (artículo 155, inciso II). Por supuesto, esto ha generado una reacción inmediata de rechazo de la CIRT.

La pregunta se mantiene en el aire: ¿debe existir una ley específica que regule sólo a los medios públicos, incluyendo a la televisión o se debe incorporar este rubro a una ley general? La polémica no se ha resuelto. El único consenso claro es que no debe prevalecer la indefensión jurídica y presupuestaria que existe en estos momentos para las estaciones dependientes del gobierno federal, de las universidades o de los gobiernos estatales.

#### *7. FOMENTO A LA PRODUCCIÓN INDEPENDIENTE*

Una de las grandes tendencias recientes en la televisión abierta es la consolidación de productoras independientes o asociadas a los consorcios. El acceso de estas empresas a los canales disminuye los costos y le permite a las empresas estar en condiciones más competitivas para la siguiente generación televisiva: la era digital y la convergente con internet.

En México, desde la consolidación de Televisa, la programación ha sido planificada, distribuida y organizada a partir de los criterios, valores e ideología del consorcio. Son muy pocos los productores independientes que han podido tener acceso a los cuatro canales de la compañía más antigua. TV Azteca firmó un convenio con la productora Argos y esto le permitió ser competitiva en una de las áreas claves del poderoso consorcio de los Azcárraga: las telenovelas. Finalmente, el convenio entre Argos y TV Azteca se deshizo, justamente por el elemento central que ha impedido el florecimiento de la producción independiente a través de los dos grandes consorcios: la falta de regulación jurídica que respete los derechos de autor, la libertad creativa y acuerdos comerciales justos.

El fenómeno de la digitalización está provocando en otras naciones, como las integrantes de la Unión Europea, el florecimiento y diversificación de las productoras de programas, algo que ni siquiera se ha planteado seriamente en México. El único acuerdo que existe es con la poderosa productora de origen holandesa, Endemol, dueña del concepto del *Big Brother*, el *reality show* que ha venido a replantear los valores tradicionales de la televisión abierta en todo el mundo.

La tendencia a crear plataformas televisivas a través de canales temáticos y especializados constituye una realidad que en México no se ha discutido seriamente y menos en el aspecto legal. Mariano Cebrián Herreros, en su exposición sobre los distintos modelos de televisión, comparte la siguiente reflexión:

Las plataformas han emprendido el camino de producir programas propios. Es la vía para desarrollar también canales propios. Son programas producidos por y para el público del país de cobertura de la plataforma. Es la tendencia de los canales temáticos de las plataformas españolas frente a la tradición de adquirir todos los productos en los mercados internacionales. Es un refuerzo de la identidad, de la marca de la plataforma y, además, una forma de hacer acopio de productos para futuras redifusiones, para ventas a otros canales o para crear otros programas de reelaboración.

Tal planteamiento no es adoptado sólo por las plataformas del país sino también por los canales temáticos extranjeros que desean atraer al público destinatario del canal. Se abre una competencia para vincular el producto a un público determinado y además afianzar la marca propia del canal. Disney Channel ofrece el concurso *La Liga Disney Channel* sobre la liga de fútbol española aprovechando el tirón del canal para los niños y la afición que éstos tienen al fútbol. El objetivo es crear contenidos para explotarlos posteriormente por cualquier soporte para públicos mundiales o, bien, mediante adaptaciones para públicos nacionales y específicos.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> *Modelos de Televisión*, Paidós, p. 146.

El especialista cita otro ejemplo: el canal de noticias CNN, que combina su propia producción con aquella del país de origen al que quiere cubrir, asociándose siempre a algún canal nacional.

El fenómeno de la concentración también está presente en esta área y México no quedará al margen si desde ahora no se plantea facilitar el acceso a los productores independientes nacionales. La concentración significa uniformidad de contenidos, inequidad y dependencia del exterior. En Europa son al menos unas diez grandes compañías productoras las que están haciendo el gran negocio con los nuevos géneros descalificados como *telebasura*. Son los casos de Endemol (una de las más grandes del mundo), Globo Media, Producciones 52, Zeppelin TV, Europroducciones, Pausota, El Terrat y Boca a Boca. Otra tendencia es la fusión de varias empresas en un mismo grupo, como ocurre con Árbol.

Muchas de estas productoras surgieron asociadas a un canal o empresa televisiva particular. Luego se independizaron y venden sus ideas en el mercado internacional. En la medida que ofrezcan una oferta multimediática, su éxito estará garantizado en el futuro inmediato.

¿Qué hacer frente a estas nuevas tendencias? ¿Cómo afecta ya a los contenidos televisivos y cómo puede enriquecerlos? ¿Cómo garantizar el acceso de los pequeños y talentosos productores independientes mexicanos antes que las dos grandes empresas concentradoras de la televisión acaben inundando la pantalla con producciones mediocres compradas del extranjero?

Estas preguntas no han sido resueltas. Ha faltado un debate serio entre legisladores, empresarios y productores. Epigmenio Ibarra, de Argos, propuso hace poco más de dos años un modelo de “televisión en condominio” que estuviera integrada por una red de productores independientes que, ante la falta de acceso a los canales existentes, pudieran contar con una concesión propia. CNI-Canal 40 intentó innovar en este terreno, pero no consolidó el modelo.

En la mesa destinada a discutir propuestas de reforma para la programación televisiva, durante los diálogos en la Secretaría de Gobernación, se propuso que la programación nacional considerara una parte de producción nacional independiente. La propuesta estableció:

La necesidad de la expresión plural y la diversificación de los contenidos no sólo debe considerar la adquisición de materiales extranjeros para las pantallas. Es fundamental promover las formas de expresión de productores nacionales que no encuentran difusión en la radio y televisión.

El PAN y el representante de los grupos civiles propusieron que, por lo menos, 20 por ciento de la programación nacional se integrara con producción independiente. Incluso, se sugirió que la mitad de los tiempos fiscales sirvieran para un fondo de promoción a la producción audiovisual independiente, administrada por el órgano regulador. Por supuesto, la CIRT se opuso tajantemente a esta posibilidad.

La iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión retoma esta propuesta en tres artículos: 140, 141 y 142. En el primero propone que se deberá transmitir programación nacional en un porcentaje “no menor al 20 por ciento del tiempo total de la programación diaria”. En el caso de los concesionarios, se establece el siguiente incentivo:

...cuando el porcentaje establecido en el artículo 140 se cubra con producción nacional independiente, éstos podrán incrementar su porcentaje de publicidad establecido en el artículo 155 hasta en un 5 por ciento. Este incentivo se aplicará de manera directamente proporcional al porcentaje de producción nacional independiente.

El artículo 142 ordena que “los medios de Estado deberán, siempre que su presupuesto lo permita, incorporar al menos el 20 por ciento de la producción nacional independiente, contratada de acuerdo a convocatoria pública que emitan para tal efecto”.

La parte más novedosa está contenida en el capítulo cuarto. Se crea el Fondo Nacional para la Producción de Radio y Televisión Independiente con el objetivo de “contribuir a elevar la calidad de los contenidos” (artículo 171). El patrimonio de este fondo se integrará por las aportaciones:

- I. Previstas anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- II. Provenientes, en su caso, de estados y municipios.

III. Aquellos que realice cualquier otra persona física o moral.

IV. Los productos y rendimientos que generen las inversiones [artículo 173].

El mismo artículo establece que la Secretaría de Hacienda incluirá en el proyecto del Presupuesto una cantidad equivalente al cinco por ciento de los ingresos obtenidos por concepto de multas y derechos en materia de radio y televisión.

Los recursos del fondo serán administrados por un fideicomiso, integrado por el presidente del órgano regulador, el secretario de Hacienda, el titular de la SEP, el secretario de Salud, y tres personas de reconocido prestigio en el campo de la radio y la televisión: uno, propuesto por los concesionarios, otro, por los permisionarios y un tercero por los medios de Estado (artículo 174). Los recursos se asignarán “mediante convocatoria pública de manera eficiente y explícita”.

#### 8. LA PUBLICIDAD ELECTORAL EN TELEVISIÓN

Sin duda, uno de los grandes temas de la reforma electoral y de la reforma de la televisión es la regulación de la publicidad política y, en especial, de la publicidad electoral. La contienda presidencial de 2000 fue, ante todo, una competencia de *marketing* televisivo en condiciones de inequidad y a costos exorbitantes. La tendencia se confirmó en los comicios federales de 2003 y se ha hecho presente en todas y cada una de las contiendas estatales y lo mismo pasa en la contienda de 2006.

La preocupación central es la siguiente: la falta de regulación y el hecho de que más de 70 por ciento de los recursos públicos destinados a los partidos se destinen a la propaganda televisiva plantea una grave distorsión de la contienda política misma. El riesgo de que sea el dinero destinado a la pantalla y no el voto ciudadano el que defina los puestos de elección popular y la viabilidad de los partidos es un tópico que preocupa no sólo en México sino en toda América Latina y en los Estados Unidos. En naciones europeas, como Francia, se ha establecido la gratuidad de la publicidad de las campañas electorales, administradas por el Consejo Audiovisual. De esa manera, se elimina el pernicioso mercadeo entre las televisoras y los partidos políticos.



En su diseño original, la reforma electoral mexicana siempre dejó en segundo plano este tema. Más bien se orientó hacia el del acceso gratuito a la televisión, sin plantear regulaciones posteriores a la publicidad pagada, quizá porque en esos momentos la competencia era mucho menor y la televisión jugaba un papel secundario en la promoción de precandidatos y candidatos.

La Ley Federal Electoral de 1973, durante el sexenio de Luis Echeverría, estableció por primera vez el derecho de los partidos políticos a tener acceso gratuito a la radio y a la televisión, pero limitada a 10 minutos quincenales y a la participación en programas colectivos. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), de 1977, extendió esa garantía de forma permanente. Estableció que la Comisión Federal Electoral determinaría el tiempo a cada partido político sin que ninguno fuera inferior a los 15 minutos mensuales. El Código Federal Electoral de 1987 estableció 15 minutos fijos mensuales para cada partido político de forma permanente y reafirmó que la duración de las transmisiones se incrementarían en tiempos electorales.

Tras la crisis poselectoral de 1988, la primera reforma electoral de la era reciente, la de 1990, incluyó nuevas disposiciones en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Estableció criterios proporcionales para incrementar la duración de las transmisiones durante los periodos electorales. Por primera vez, dispuso que cada uno de los partidos y organizaciones políticas podían contratar espacios en radio y televisión, en el entendido de que las tarifas no debían ser “superiores a la publicidad comercial”. Tres años después, en 1993, la segunda reforma electoral del salinismo, estableció condiciones de equidad en la contratación de tiempos comerciales de radio y televisión, limitándolos exclusivamente al periodo de campañas electorales. Al mismo tiempo, dejó abierta la posibilidad para que los partidos políticos y los concesionarios, a través de “acuerdo de voluntades” por escrito, formalizaran la contratación de espacios. La tercera disposición facultó al nuevo órgano independiente, el Instituto Federal Electoral (IFE), a acordar con la CIRT lineamientos generales para el tratamiento informativo de los noticieros.

En las elecciones de 1994, el IFE realizó un monitoreo de los principales noticieros de radio y televisión, con el objetivo de

formular recomendaciones. El Instituto acordó suspender la propaganda partidista pagada en radio y televisión durante tres días previos a la elección, con excepción de los relativos a los actos de cierre de campaña. Fue la primera normatividad que directamente restringía la publicidad pagada en medios electrónicos.

La más reciente ronda de reformas electorales se realizó en 1997. A pesar de que fue impulsada por los cuatro principales partidos, acabó siendo aprobada sólo con el voto del PRI. Esta nueva regulación estableció que, además de los 15 minutos mensuales y de su derecho a participar en los programas patrocinados por el IFE, los partidos políticos tendrán a su disposición 200 horas adicionales en televisión (y 250 en radio) para los candidatos presidenciales. En el caso de los candidatos a diputados federales y senadores, el tiempo destinado sería de 100 horas en televisión. Tal espacio se podía utilizar en formatos de 15, 10, 7.5 y 5 minutos, de acuerdo con las posibilidades técnicas y horarios disponibles.

Esta reforma abrió la puerta a la *propaganda del spot*. El IFE podía contratar hasta 400 *spots* en televisión, con duración de 20 segundos, para distribuirlos en 70 por ciento proporcionalmente a la presencia electoral de los partidos y 30 por ciento en forma igualitaria. La ley estableció que, en ningún caso, el costo de los *spots* excederá 20 por ciento del financiamiento público que corresponde a los partidos políticos para la campaña presidencial y 12 por ciento en el caso de los candidatos al Congreso de la Unión.

Sin reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión de por medio, la misma normatividad estableció en el artículo 186 del Cofipe que los partidos políticos, coaliciones o candidatos podrán ejercer ante los noticiarios

el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado los hechos y cuando consideren que la misma ha deformado hechos y situaciones referentes a sus actividades o atribuciones personales.

Este principio de derecho de réplica quedó incompleto, porque no se precisaban las vías para acudir a dicha aclaración y tampoco el nivel de obligatoriedad de los concesionarios.

El resultado fue que la contienda de 2000 fue una de las más caras en la historia mexicana y, por supuesto, representó para las televisoras la mayor inversión publicitaria proveniente de los partidos políticos. El triunfo de la alternancia fue un jugoso negocio para la televisión, pero no así para la salud del debate público y partidista.

El PRI, desde su contienda interna de 1999, orientó buena parte de sus recursos a la televisión. Tanto Roberto Madrazo como Francisco Labastida, los dos precandidatos más fuertes, gastaron más de 50 millones de pesos en *spots*, según una denuncia de Humberto Roque Villanueva, otro precandidato perdedor.

El reporte del IFE sobre los gastos del financiamiento público en campaña revelaron que el PRI destinó 572 millones de pesos, más de la mitad de los 901.302 millones de pesos de sus recursos, a publicidad mediática. El PAN invirtió 353 millones, más de un 60 por ciento de sus recursos totales. Sólo el PRD gastó menos de la mitad de sus 566 millones de pesos en propaganda mediática (236.390 millones de pesos).

Sin embargo, en torno a los recursos no públicos (provenientes de fondos privados o “donaciones”, como en el caso de Amigos de Fox, o a transferencias ilegales de dinero de paraestatales, como en el Pemexgate), tanto el PAN como el PRI destinaron cuantiosas sumas de dinero a la televisión.

El fenómeno se ha reproducido en los comicios de 2003 y en cada una de las contiendas estatales realizadas entre 2000 y 2004. La edición de noviembre de 2003 de la revista *Etcétera*, basándose en información del IFE, demostró que Televisa y TV Azteca le cobraron diez veces más al PRD que al PRI y cuatro veces más al PAN, por la transmisión de sus *spots*. Si durante la contienda presidencial de 2000 los partidos destinaron 1 200 millones de pesos en pagarle a los concesionarios por publicitar sus campañas, más los 960 millones que destinó el IFE durante 2003, los concesionarios recibieron el doble de los partidos para la publicidad política. Los concesionarios obligan así a partidos y organismos públicos a tener que pagar en dinero constante y sonante por la transmisión de sus mensajes.

La inequidad se ha replanteado por la vía del enorme gasto publicitario en televisión en los procesos estatales, tal como sucedió

en los comicios de Tabasco y Colima, dos de los procesos electorales anulados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), pero también en los de Veracruz y Oaxaca en 2004. No sólo eso. Se ha abierto un mercado sin control alguno en relación con la publicidad de los precandidatos, cuya figura no está regulada en la ley, y ha proliferado como elemento central del *spot* la publicidad negativa o la “propaganda negra”, como documentó el propio TEPJF en su resolución del 28 de diciembre de 2004, relativa al caso de Sinaloa.

Las resistencias también son claras. El propio Emilio Azcárraga Jean, en un discurso pronunciado ante empresarios de la Cámara de Comercio México-Estados Unidos reunidos en Nueva York, el 14 de octubre de 2004, planteó que “cualquier control (al gasto publicitario de los partidos) sería inaceptable en una filosofía de apertura”. Para Azcárraga Jean, la “democracia es un buen cliente” y la televisión es un gran vehículo para vender también “a los candidatos políticos, aunque no sean nuestros clientes tradicionales”.<sup>11</sup>

La iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión plantea un candado que ha generado espectaculares resistencias entre los concesionarios. En el artículo 169 se prohíbe transmitir “propaganda electoral, salvo la que contrate el Instituto Federal Electoral y los órganos electorales locales, en los términos de las leyes electorales respectivas, y sus tarifas no serán superiores a las de publicidad comercial”. El artículo 170 obliga a los concesionarios a proporcionar al IFE y a los órganos electorales estatales, a solicitud del órgano regulador, “el catálogo de horarios y tarifas de acuerdo al procedimiento que establezcan las leyes electorales respectivas”.

La CIRT y los senadores que se han opuesto a esta reforma han señalado que este tema no es materia de la Ley Federal de Radio y Televisión sino de una reforma electoral. En estricto sentido, sólo pone al día las disposiciones que se aprobaron en 1997 con un ingrediente que, por supuesto, genera duras resistencias: igualar las tarifas y hacerlas transparentes.

---

<sup>11</sup> *El Universal*, 15 de octubre de 2004, p. 6-A.

### 9. LOS TIEMPOS DE ESTADO Y TIEMPOS FISCALES

El reglamento en materia de transmisiones de radio y televisión emitido el 10 de octubre de 2002 por el Poder Ejecutivo, vía el *decretazo*, modificó el ordenamiento de los tiempos fiscales derivados de 1969. El *decretazo* estableció dos tipos de tiempos públicos en los medios electrónicos: el *tiempo de Estado* y el *tiempo fiscal*. En ambos, se ignoraron distintas demandas de la sociedad civil, de los partidos políticos y de otros sectores que pedían mayor claridad y menos discrecionalidad en el manejo de los mismos.

En el artículo 15 del reglamento reformado de la Ley Federal de Radio y Televisión se estableció que “es obligación de las estaciones de radio y televisión incluir gratuitamente en su programación diaria *treinta minutos*, continuos o discontinuos, sobre acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales, del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía”.

Estos treinta minutos se podrán distribuir en dos formas: “hasta 10 minutos en formatos o segmentos de no menos de 20 segundos cada uno” (es decir, vía *spots*) y “veinte minutos en bloques no menores de 5 minutos cada uno” (es decir, vía *segmento*).

En esta reglamentación no se contemplaron diversas demandas expresadas en las mesas de negociación de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión. Entre esas demandas, se destacan la necesidad de que:

a) Los horarios de esos 30 minutos fueran determinados por la autoridad (contemplando a los tres poderes de la Unión) y no por los concesionarios.

b) Descentralizar estos tiempos, a fin de que los gobiernos de los estados y los municipios hicieran uso de ellos para la difusión de los mensajes de interés local y regional.

Estas demandas fueron vetadas por la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, que manifestó que la ley quede como está y que la autoridad (el Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Gobernación) siga negociando con los concesionarios los horarios de transmisión.

Como vimos antes, los tiempos fiscales corresponden al polémico pago en especie de impuestos vía el 12.5 por ciento del

tiempo total de transmisión de la televisión y la radio. Estos tiempos entraron en vigor el 1º de julio de 1969.

En el decreto del 10 de octubre de 2002, se deroga el 12.5 por ciento y se establece que los concesionarios que tengan esta obligación

pagarán la contribución que se menciona con *dieciocho minutos* diarios en el caso de las estaciones de televisión, y con *treinta y cinco minutos diarios* en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo con una duración de veinte a treinta segundos, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial, a cuyo efecto se precisa que cuando aquél realice campañas de interés colectivo, promoviendo el mayor consumo de bienes y servicios, lo hará en forma genérica.

Otro candado establece que, si el Ejecutivo Federal “no utilizare, total o parcialmente, tales tiempos para transmisión, deberá hacerlo el concesionario para sus propios fines”.

También se aclara que estos tiempos serán distribuidos de manera proporcional dentro del horario de las 6 a las 24 horas, es decir, se eliminan los “horarios de madrugada”.

Este nuevo decreto pasó por alto las propuestas específicas que existían en la materia en las mesas de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión. Una propuso eliminar el “pago en especie” para que se realizara el “pago en efectivo” o, de permanecer el 12.5 por ciento, que se cumpla cabalmente con el decreto del 31 de diciembre de 1968.

Los grupos de participación ciudadana plantearon una propuesta complementaria:

a) Dividir el 12.5 por ciento: que 6.25 por ciento se pague en efectivo y que se destinaran los recursos a “un fondo de producción audiovisual que será administrado por el Consejo Ciudadano designado por la Cámara de Diputados” y que el 6.25 por ciento restante se distribuyera en la programación para la difusión de la producción audiovisual producida por el fondo.

b) Pagar cuatro por ciento sobre ingresos mercantiles.

c) Deducir de impuesto el gasto de ONG o IAP en producción para tiempos fiscales.

Frente a estas propuestas la CIRT estableció un voto particular, señalando que “éste no es tema a discutir en la mesa, toda vez que no es materia de la Ley Federal de Radio y Televisión, ya que está previsto en un decreto presidencial. Se manifestó por la eliminación de la obligación fiscal”.

En la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión se eliminó la distinción entre *tiempos de Estado* y *tiempos fiscales* para que sólo quedara la figura de los primeros. La reforma más importante es que se descentralizan y se distribuyen en forma equitativa y proporcional entre los tres poderes de la Unión, los órganos autónomos, las entidades federativas y los partidos políticos. Estos tiempos serán “de 60 minutos diarios distribuidos proporcionalmente entre las 6 y las 24 horas, para la difusión de temas educativos, culturales, de orientación social e información de interés público” (artículo 151).

La distribución del material para la transmisión en los tiempos de Estado correrá a cargo del Consejo u órgano autónomo (artículo 152).

#### 10. LA TELEVISIÓN RESTRINGIDA Y LA CONVERGENCIA CON INTERNET

La Ley Federal de Radio y Televisión fue pensada para un solo modelo: la televisión abierta, generalista o gratuita, según sus distintas denominaciones. Desde finales de la década de los ochenta comenzaron los nuevos modelos de televisión, conocidos genéricamente como televisión restringida, de paga o temática, y desde finales de los noventa existe ya un tercer modelo: la televisión convergente con internet.

El primer modelo de televisión restringida es la televisión por cable. Su funcionamiento se basa en la difusión de imágenes, audio y otros servicios (música continua, datos, telefonía local, etcétera) a través de una línea física o cableado. Su servicio se define por suscripción mediante sistemas de distribución de señales de video y audio, con sus correspondientes equipos amplificadores, procesadores y accesorios que distribuyen señales de imagen y sonido. La Ley Federal de Telecomunicaciones, en su más reciente versión de 1995, regula este servicio y establece que puede ofrecer nuevos servicios como internet, telefonía local, transmisión de datos. El

acuerdo para que las empresas de televisión por cable puedan cambiar los títulos de su concesión a títulos de red pública de telecomunicaciones se dio a conocer a principios de 1996.

El otro modelo es la televisión por microondas o MMDS (distribución multipunto multicanal). Se define como un sistema que no requiere de cableado sino de la recepción de una señal a través de una antena direccional, un convertidor-sintonizador y un decodificador que se adapta a la televisión convencional. En 1997, la SCT realizó un proceso de subasta para otorgar concesiones de este tipo de televisión. El país fue dividido en nueve regiones, dentro de las cuales hay 46 áreas básicas de servicio. Se restringió a las empresas de televisión por cable.

El otro modelo es la televisión directa al hogar (DTH) o satelital. El 29 de enero de 1997 se le otorgó la concesión al Grupo Galaxy Mexicana, operadora de Directv. En octubre de 2004, esta empresa cerró sus operaciones en el país. La mayoría de sus 220 mil suscriptores optaron por migrar a la subsidiaria de Televisa, Sky, con lo cual se estableció un modelo de concentración y dominancia muy clara.

Este servicio es definido, de acuerdo con la Ley Federal de Telecomunicaciones, como

la transmisión, vía satélite, de señales codificadas de video y audio asociado, y en la recepción directa de estas señales, mediante suscripción y pago mensual, salvo que la comisión autorice otro plazo, en el domicilio de los usuarios del servicio a través de equipos terminales que sólo permiten el acceso a las señales que los usuarios hubieren contratado, mediante claves únicas que el concesionario otorgue a cada usuario.

También permite ofrecer el servicio de música digital por satélite, “incluyendo la transmisión de conciertos en vivo o diferidos o de cualquier otro tipo de evento musical”.

Una legislación moderna sobre televisión y radio no es conveniente que excluya estas nuevas generaciones televisivas que marcarán la pauta en los próximos años de la plataforma de canales que usarán distintos sistemas de difusión: satélite, cable, ondas terrestres, y la convergencia con telefonía e internet para generar



un nuevo modelo multimediático que, además, se combinará con la transición del modelo analógico al digital.

Esto no significa que la televisión abierta desaparezca o sea muy pronto desplazada. Más bien plantea el desafío de adaptarse, renovarse y reajustarse frente a la tendencia creciente de las audiencias especializadas, los canales temáticos y convergentes con internet. Hasta el momento, estos modelos de televisión son complementarios al de la televisión abierta, pero esto no significa que el fenómeno de concentración y pobreza programática no se expanda a ellos.

Por esta razón, es necesario que la reforma contemple incorporarlos o, de lo contrario, la nueva ley que se discuta y apruebe en esta materia quedará en muy pocos años rebasada por estos nuevos fenómenos tecnológicos y mediáticos. De hecho, ya constituyen un serio desafío y en no pocos casos la competencia está regida por las reglas propias de la “ley de la selva”.

La iniciativa de reforma legal incorpora a la televisión restringida en un aspecto central: los prestadores de este servicio estarán obligados a transmitir las señales de la televisión abierta en forma íntegra, sin modificaciones, incluyendo publicidad y con la misma calidad que se utilizan en el resto de canales de la red (artículo 122).

La exposición de motivos reconoce que ambos modelos guardan diferencias. La primera

radica en que la radiodifusión se transmite a través de las frecuencias del espectro radioeléctrico cuyo dominio directo corresponde a la nación, mientras que el servicio de radio y televisión restringida puede prestarse por otras modalidades cuya competencia técnica es motivo de otros ordenamientos, *no así el contenido de sus transmisiones que sí son regulados en esta ley*, pues se considera que es responsabilidad del Estado vigilar que la programación de radio y televisión cumpla, en todos los casos, con los principios que el legislador establezca.

La segunda acotación reconoce que el rápido desarrollo de la televisión restringida lo coloca en un papel creciente como medio de comunicación masiva y, por ello, “exige que los contenidos de su programación no queden exentos de regulación y que, con las

debidas especificaciones que merecen las características particulares de esta modalidad, ésta no sea diferente en lo fundamental” de las condiciones que se obligan a cumplir en el caso de la televisión abierta. Incluso, se recuerda que el reglamento de televisión y audio restringidos, vigentes desde 2000, establece en sus artículos 23, 36, 39, 43 y 45 que la programación de sus distintos canales se ajustará a lo estipulado en la Ley Federal de Radio y Televisión.

### EL MARCO LEGISLATIVO ACTUAL, UN GRAVE RETROCESO

Resulta elocuente el hecho de que a la recientemente reformada Ley Federal de Radio y Televisión se le conozca popularmente como la “ley Televisa”, misma que no sólo no recoge la discusión ni las propuestas fundamentales que aquí he comentado y documentado al detalle, sino que vulnera aún más el marco normativo mexicano.

El texto de la iniciativa de Ley de Medios incluye la creación de un órgano autónomo, cuyos consejeros serán nombrados a propuesta del presidente de la república y ratificados por la Cámara de Senadores, y quienes tendrían, entre sus atribuciones, la encomienda de recomendar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a quién sí y a quién no se otorguen las nuevas concesiones. Con ese esquema, en apariencia, se le arrebató al presidente la facultad discrecional de entregar la administración de frecuencias. Sin embargo, no hay disposiciones que prevengan el conflicto de intereses, ya que los consejeros pueden salir de entre los ejecutivos de las empresas de radio y televisión, además de que la decisión final sigue estando en manos del presidente, a través de la Secretaría de Comunicaciones.

La misma iniciativa propone que el criterio para el otorgamiento de nuevas concesiones de radio y televisión no sea ni el de la calidad, ni el profesionalismo de los proyectos y personas involucradas. El criterio para asignar concesiones es el del dinero, el mejor postor. Es decir, la llamada “ley Televisa” propone que los nuevos concesionarios sean aquellos que cumplan sólo el criterio de contar con el mayor capital. En pocas palabras, una subasta mercantil. Según esa ley, tendrá nuevas concesiones quien más

dinero ofrezca por ellas. Es decir, se favorecen los monopolios porque además no se ponen límites a la concentración de concesiones.

Los postores podrán contar hasta con 49 por ciento del capital de origen extranjero. Según la nueva ley, los dueños de la radio y la televisión pueden meter a sus ejecutivos como consejeros a la Cofetel –y, como hemos visto, no les será difícil convencer al presidente en turno y a los senadores–, y así ellos decidirán a quién le dan las nuevas concesiones, bajo el criterio de la subasta.

En el artículo 28 de la llamada “ley Televisa”, se dice que aquellos concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión –entendida radiodifusión como radio y televisión– a partir de las bandas que ya tienen concesionadas, sólo deberán presentar su solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. A su vez, la “Secretaría podrá requerir el pago de una contraprestación cuyo costo 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”.

Lo anterior significa que como producto de la conversión tecnológica, o si se quiere, “la migración” hacia la televisión digital, todo aquel concesionario de televisión que cambie de tecnología –de la actual a la digital– tendrá disponibles canales en el espacio radioeléctrico, que podrán ser usados para “telecomunicaciones adicionales”, es decir, en telefonía, videojuegos, música, internet, entre otros. En pocas palabras, supongamos que la señal de televisión, como la conocemos, se transmite por un cable de una pulgada. Ahora bien, vamos a suponer que la televisión digital se transmite por un cable de un cuarto de pulgada. Queda claro, en el anterior supuesto, que están libres tres canales de un cuarto de pulgada.

La “ley Televisa” propone que esos tres cables excedentes de un cuarto de pulgada no sean vistos por la autoridad como nuevas concesiones, y menos que regresen al poder del Estado, sino que las televisoras las puedan usar para “telecomunicaciones adicionales”, para comercializar, entre otros, servicios de telefonía y entretenimiento. Y, para hacer uso comercial de esos nuevos canales –una vez adoptada la tecnología digital–, sólo lo informarán a la SCT, y la propia “secretaría” no impondrá un pago por esas

concesiones, únicamente “podrá solicitar una contraprestación económica”.

En la misma ley se propone que, una vez que la SCT autorice el nuevo uso de servicios de telecomunicaciones, la propia Secretaría otorgue los títulos de concesión para la comercialización de telefonía, música, internet y videojuegos. En ningún momento se someten a una licitación para ganar esas nuevas concesiones.

Esta ley desaparece prácticamente las frecuencias de radio comunitarias, al asentar que sólo se podrán otorgar permisos a las dependencias de la administración pública federal, a entidades paraestatales –gobiernos estatales y municipales–, educativas y culturales. No reconoce a los medios públicos, ni a los comunitarios, ni les da oportunidades de financiamiento, por lo que no tendrán recursos para la convergencia tecnológica, que es millonaria, por lo que los condena a desaparecer en unos años, dejando sin servicio a comunidades indígenas, campesinas y urbanas marginales.

Esta ley olvida la definición de que la radiodifusión es de interés público, la ley aprobada olvida y sólo la deja como transmisión de señales, con ello se omite toda la función social de los medios. Ya la Cofeco, el IFE, la Cofetel, la CDI reconocen que esta ley fomenta el monopolio y que omite la función social de los medios, además de no tomar en cuenta ninguna de sus observaciones.

Es evidente que la **debilidad** de esta nueva legislación para el interés público, y visto de otro ángulo, el “**negocio**” para los dos grandes monopolios de la comunicación, en este país, consiste en que a través de la reforma a esta normatividad, el Estado mexicano no ordena la recuperación del espectro radioeléctrico liberado con la transición del modelo analógico al digital y, además, establece la configuración de un nuevo órgano regulador débil que es la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), ya que carece de facultades decisorias en su materia, y el artículo 9-A de la propia ley lo condena únicamente a “expedir, realizar estudios, promover, opinar, someter a la aprobación de la SCT, coordinar, establecer, administrar, llevar el registro, promover y vigilar”, convirtiendo a sus integrantes, en los hechos, en meros empleados de los grandes consorcios televisivos.

El presidente de la república propuso a Julio Di-Bella, director de Canal 11; Fernando Lerdo de Tejada, exvocero presidencial en

el sexenio de Zedillo; Rafael del Villar, investigador económico del Banxico; Gonzalo Martínez Pous, exdirectivo de la Cofetel; y José Luis Peralta Higuera, director general de planes fundamentales de telecomunicaciones de Cofetel; a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en un primer paquete en el que solamente el último de los mencionados fue ratificado por los legisladores, rechazando a los cuatro restantes, por tener dudas fundadas sobre el grado de independencia que pudieran tener respecto al Ejecutivo. Sin embargo, el presidente logra el consenso entre su partido y el Partido Revolucionario Institucional en un segundo paquete de propuestas con el cedazo de incluir al senador Ernesto Gil Elorduy del PRI, en esos momentos todavía en funciones, y a un senador con licencia del PAN, Héctor Osuna, para formar parte de la recién creada Cofetel.

Los consejeros finalmente ratificados por la Comisión Permanente fueron entonces: José Luis Peralta Higuera, Gerardo Francisco González Abarca, Eduardo Ruiz Vega, Ernesto Gil Elorduy y Héctor Osuna, quien presidirá.

Cínicamente, estas bancadas concedieron, minutos antes de aprobar la integración de esta comisión, la licencia para separarse de sus funciones al senador Gil Elorduy. Queda claro que se ha viciado de origen este mecanismo, profundizándose la alianza entre actores políticos y los magnates televisivos y se ha partidizado absurdamente un órgano regulador que debía haberse mantenido totalmente al margen de la injerencia tanto del Ejecutivo como de los partidos políticos.

## ■ REBELIÓN DE LOS MEDIOS PÚBLICOS

Por último vale la pena recordar que un día antes de que se realizara la sesión de aprobación de la “ley Televisa” y después de la polémica sesión de comisiones en donde se dictaminó sin discusión la minuta el martes 28 de marzo, el Instituto Mexicano de la Radio (Imer) encabezó una insólita protesta en sus 17 estaciones de radio en a.m. y f.m. 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 *spots* 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?

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 *rating* 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 que protestaban 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 *spots* que se transmitieron y cada uno de los directivos de las estaciones eligió la “canción ancla”. Béistegui indicó: “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”.

Esta rebelión impactó en el debate del jueves en el Senado. Javier Corral hizo un reconocimiento explícito a la “valentía” de Canal Once, Imer, Radio Educación, por haber protestado.

A final de cuentas, quienes votaron a favor de la “ley Televisa”, recordó en tribuna el senador Felipe Vicencio, ignoraron 74 por ciento 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. De este tamaño es el salto para atrás de la nueva Ley Federal de Radio y Televisión... ¡urge democratizarla!