



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA RADIO EN MÉXICO
(1990 - 2008)**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADO EN PERIODISMO Y COMUNICACIÓN
COLECTIVA**

PRESENTAN:

**ALICIA IBARGÜENGOITIA GONZÁLEZ
MARÍA GUADALUPE CORTÉS HERNÁNDEZ**



DIRECTORA DE TESIS:
DRA. ALMA ROSA ALVA DE LA SELVA

CIUDAD UNIVERSITARIA

JULIO DEL 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mis padres Enna Rosa y Eduardo, aunque a él ya no le tocó ver el final de esta historia que también le hubiera encantado.

A mis hermanas y hermanos.

A Miguel, por supuesto, compañero de tantos años.

A mis hijos Lucía, José Miguel y Eugenio —con Fabrizzia y mi nieta, la pequeña Valentina—. Todos ellos son siempre un motor de estímulo.

A quienes con sus enseñanzas me impulsaron a ser una mejor profesionalista. Gracias a Gustavo Sainz, a Enrique Atonal, a Miguel Ángel Granados Chapa, a Javier Nájera Torres y a José Gutiérrez Vivó.

Gracias a mis amigas, siempre colegas y cómplices.

A mis amigos y compañeros, con quienes he compartido mucho más que las simples aventuras de la vida.

A la colaboración cercana, paciente y experta de Ignacio Espinosa.

Especialmente a Pita, porque sólo juntas podríamos haber logrado este reto.

A los comunicadores, creativos y comprometidos con una radio ciudadana y de servicio.

Alicia Ibargüengoitia

*A mi madre, por sus cátedras de vida
y liberar mis alas; a mi padre, por heredarme
su alegría, una carrera y un vocho para volar.*

*A Mosha, mi hija, por la fortaleza de su amor
y el feliz aterrizaje en nuestras arriesgadas prácticas de vuelo.*

*A Benja, mi compañero, por darme aliento
y ayudarme a comprender el universo sonoro.*

*A Alicia, por su ejemplo de amistad, equilibrio
y valentía; porque siempre creyó que escribiríamos esta página.*

*A Gustavo Sainz porque me llevó al cine de todas las épocas,
a la literatura en el mundo, a la escritura.*

*A Enrique Atonal por su contagiosa locura radiofónica
y porque no hace concesiones a quienes practican este oficio.*

*A Javier Nájera Torres por la oportunidad, por creer
que existen las sacerdotisas de la radio.*

*A Ignacio Espinosa, por alertarnos sobre el futuro de la radio en México,
por traducir a lenguaje llano el complejo lenguaje de la tecnología,
por su generosidad como amigo y primer lector de estas páginas. Por su compañía.*

*Al Maestro, Miguel Ángel Granados Chapa, por su congruencia
y su generoso consejo profesional en todo momento. Por su voz al aire.*

Guadalupe Cortés

Especial agradecimiento a la Doctora Alma Rosa Alva de la Selva por la pertinencia de sus aportaciones al tratamiento de los temas, por su interés en este trabajo y su confianza en nosotras.

Contenido

<i>Exordio</i>	11
Capítulo 1. La configuración del modelo de radiodifusión en México	17
1.1. Inicios de la radio en México	17
1.2. Inicios de la radio concesionada-comercial	22
1.3. Inicios de la radio permisionada	26
Capítulo 2. Fundamentos jurídicos de la radio	33
2.1. Marco jurídico	34
2.2. Factores que propiciaron cambios en la radiodifusión mexicana	58
2.3. RTC y su misión imposible: la regulación y administración del tiempo oficial	62
2.4. El problema de la utilización del tiempo oficial	65
Capítulo 3. De lo analógico a lo digital	79
3.1. El inicio de una nueva era en la radio	80
3.2. México, un aliado estratégico: Primer Seminario Regional sobre Técnicas Avanzadas de Radiodifusión	88
3.3. Y México... ¿qué opina?	91

3.4. Torremolinos, CAMR-92: los acuerdos para el futuro	100
3.5. Diferentes posiciones respecto a la radio digital	101
3.6. La mundialización del mercado de la información	107
3.7. Los primeros pasos hacia la globalización en la información: radio e Internet	119
Capítulo 4. La disputa por la ley	133
4.1. El derecho a la información, un punto de partida	134
4.2. Reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión	138
4.3. Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social que Reglamenta los Artículos 6 y 7 Constitucionales	159
4.4. Diálogo de sordos: tres ejemplos	163
Epílogo. Una experiencia de sentipensantes. En defensa del espacio aéreo	177
Referencias	269
Anexos	281

*Exordio*¹

Asombro. Ésta es la palabra que en más de tres décadas ha influido de manera determinante en nuestra formación como profesionales de la radio.

Pertenecemos a una generación que en su primera infancia imaginó diminutos seres humanos ocultos en cajas cuadradas de madera y cuyas voces despertaron la curiosidad de muchos niños que, al asomarse al interior de ellas, no encontraron personas pero sí la luz del bulbo, fuente de magia sonora.

Esa misma generación se sorprendió con el surgimiento de la televisión, de la radio de transistores, el disco de 45 revoluciones, la exitosa comercialización del rock como expresión musical juvenil, el lanzamiento de los satélites, la aparición de las computadoras, la desaparición de los discos de acetato y la demanda masiva del disco compacto (conocido también como CD, por sus siglas en inglés).

Para mantenernos activas durante 30 años en la profesión hemos tenido que adaptarnos, de manera constante, a diferentes herramientas de trabajo: de la máquina de escribir mecánica pasamos brevemente a la eléctrica y luego, incluso, fue necesario aprender nuevos lenguajes, como el de las computadoras; también nos fue indispensable abandonar las grabadoras de casete y cintas de carrete abierto para usar el DAT y el minidisco, mismos que casi se extinguieron en el mercado en menos de 15 años y cedieron su lugar a grabadoras con memoria en disco duro y computadoras portátiles con programas que permiten la grabación, edición y diseño sonoro; las fuentes de información se ampliaron con la red de redes, Internet, y la utilidad y alcance del *podcast*, además de

¹ *Exordio* (del latín): (1) principio, introducción, preámbulo de una obra literaria; especialmente la primera parte del discurso oratorio, la cual tiene por objeto excitar la atención y preparar el ánimo de los oyentes; (2) también es preámbulo de un razonamiento o conversación familiar; (3) origen y principio de una cosa.

causarnos admiración, nos obligaron a plantearnos otras formas de trabajo en el siglo XXI.

En el campo de lo social también nos tocó ser testigos de nuevas formas de convivencia humana: la píldora anticonceptiva, el amor libre, el acceso a universidades y la participación política en las más diversas agendas sociales influyeron en la evolución de la mujer en nuestro país, donde, al igual que en otras partes del mundo, el feminismo ha marcado pautas para que los hombres también inicien una revisión de sus masculinidades. Los esquemas tradicionales de hombre y mujer, hijos y familia se han desdibujado y han dado paso a otras formas de relación que inevitablemente han repercutido en la organización social.

En la década de los setenta, como reporteras, iniciamos el ejercicio profesional en Radio Educación, emisora que hoy es reconocida como puntal de lo que podría ser la radio pública en nuestro país. Fue allí donde entramos en contacto con la intensa vida cultural de la ciudad de México, que por aquellos años era centro de reunión de exiliados políticos que provenían de diversos países de América Latina; un alto porcentaje de ellos eran destacados exponentes de las artes y ciencia en sus lugares de origen, y afortunada e inevitablemente influyeron de manera notoria en la cultura de nuestro país en todos los campos: en lo cultural, en lo político y también en lo social.

Con ellos muchos de nosotros conocimos el espanto porque nuestra generación pudo escuchar de sus labios, leer escritos, ver películas y obras de teatro en las que nos mostraban imágenes de dolor y muerte que ellos traían de sus pueblos, arrasados por las dictaduras militares; ignorábamos entonces los horrores de nuestro propio país, porque no eran tema de interés en la radio y

televisión comerciales. Todos aquellos exiliados nos llevaron a mirarnos como en un espejo y a conocer otras formas de entender la identidad.

El periodismo radiofónico ejercido en este vasto campo de la cultura orientó de manera muy clara el perfil profesional que elegimos, vinculado siempre a la radio de servicio; es así como nace la hipótesis central de este trabajo: la radiodifusión es ante todo un medio de comunicación al servicio de sus públicos.

Esta convicción ha sido una especie de brújula que nos ha marcado rutas de elección en el desempeño laboral, incluso en los momentos que trabajamos para la radio comercial o cuando desempeñamos algún encargo público como ocurrió en la Dirección de Radio de RTC, en 1990, año en que nació la idea del trabajo que aquí presentamos.

En 18 años esta tesis sufrió muchas modificaciones porque se fue gestando conforme sucedían los acontecimientos que aquí se abordan; además, para proporcionarle mayor perspectiva analítica y explicativa en el abordaje del proceso que estudia, fue dotado de un marco teórico que también apareció en diversas publicaciones conforme se construía el fragmento de historia que nos ocupa. Es por ello que el lector encontrará citas bibliográficas de libros que ya son parte de la historia, pero también crónicas de las novedades en el campo de la tecnología que pertenecen a documentos inéditos, revistas especializadas, artículos periodísticos que ilustran el momento reseñado por las autoras, también citas de programas radiofónicos y entrevistas realizadas en el marco de las movilizaciones sociales que se dieron durante la aprobación, publicación, proceso de inconstitucionalidad y sentencia respecto a la llamada *Ley Televisa*.

Podemos afirmar que ésta no es del todo una tesis "convencional", pues aunque se apega a los requisitos arriba mencionados, documenta ampliamente los acontecimientos y también se sustenta, en gran medida, en testimonios personales; sin embargo, la historia que aquí nos ocupa no ha concluido, por tal motivo el presente trabajo consta —además de los cuatro capítulos que abordan sucesos ocurridos entre las décadas de los veinte y los noventa— de un epílogo que se ocupa de momentos históricos entre los años 2000 y 2008.

En este devenir de años nos sorprendimos y maravillamos con todos los cambios tecnológicos ocurridos, pero también, con preocupación, pudimos percibir que se corría el riesgo de perder la gran oportunidad de replantear los usos del espacio aéreo y los medios electrónicos en nuestro país con el advenimiento de la radiodifusión digital.

A la perplejidad siguió la indignación, cuando la investigación que aquí presentamos nos llevó a ser testigos, en primera fila, de la forma en la que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se sometieron a las exigencias de los dueños de las más poderosas empresas de radio y televisión en nuestro país para diseñar, a modo de sus requerimientos, las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión. Nos sumamos entonces a la voz de todos aquellos que dijeron de manera enérgica y contundente NO a que el Estado cayera de rodillas ante el peso del poder mediático.

Fue el Poder Judicial quien —en una histórica sesión presenciada por muchos de estos ciudadanos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación— dio un giro al indignante comportamiento de los otros dos poderes y dictó sentencia adversa a varios artículos de la llamada Ley Televisa.

Asombrados ante esta deseada respuesta de la Corte pero, sobre todo, convencidos de la fuerza que da la razón, muchos de esos ciudadanos, académicos, investigadores, trabajadores de medios públicos y comunitarios sonrieron y, de una u otra manera, expresaban lo que el maestro Miguel Ángel Granados Chapa escribió en su “Plaza Pública” del domingo 10 de junio de 2007: “La Corte que necesitamos y merecemos”.

Una sabia frase dice: “todo pueblo que no conoce su historia corre el riesgo de repetirla” y no es deseable que ello ocurra en nuestro país en materia de radiodifusión. Tal deseo nos llevó a tomar la decisión de marcar un límite a los acontecimientos registrados en esta investigación y elegimos justamente el año 2000 porque la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia de la República marcó el punto de partida a los acontecimientos que habrían de sucederse hasta 2008.

El primer capítulo lleva al lector a los orígenes de la radio en México. De la memoria histórica hemos seleccionado algunos momentos que fueron determinantes en la configuración de los modelos de la radiodifusión en México durante el siglo XX: el reconocimiento del espacio aéreo como un bien de la nación y su consagración en la Constitución Mexicana; el desarrollo tecnológico de los años veinte y los balbuceos de los dos modelos que desde entonces reconoce la normatividad; las alianzas comerciales y también gubernamentales que hacen los empresarios por aquellos años y que después permiten a la industria de este ramo consolidarse hasta convertirla en un poder de fuerte influencia política.

En el segundo capítulo se hace un veloz recorrido por la reglamentación que, de manera importante, fue creada obedeciendo a situaciones coyunturales

y no a un proyecto estratégico del Estado, ello ha propiciado el desarrollo de grandes monopolios que impiden la diversidad de información y la pluralidad de opinión.

El capítulo tres, centrado en la tecnología, es más extenso; allí se presenta la crónica de hechos que hasta ahora no han sido abordados en otro trabajo sobre el advenimiento de las nuevas tecnologías en nuestro país. Estamos convencidas de que es fundamental que el lector pueda comprender con toda claridad en qué consistirá la nueva distribución del espacio aéreo, pues, desde nuestra perspectiva, las decisiones políticas que se han dado y se darán respecto a este tema se encuentran estrechamente vinculadas a las decisiones que se tomen en el campo tecnológico.

El capítulo cuatro tiene como propósito fundamental mostrar uno de los muchos rostros que tiene la ciudadanía participativa en México y sobre el cual hay muy pocos trabajos que lo rescaten porque, cuando se habla de ciudadanía en movimiento, por lo general se le asocia a grupos desarticulados y más reactivos que activos. Por ello aquí presentamos varios ejemplos de lo que es capaz de hacer una ciudadanía que defiende sus derechos a la información y de expresión.

Son ellos quienes estimularon las ganas de concluir este trabajo, que en su epílogo da fe de la ruta que siguió hasta el 2008 esta historia inconclusa que nos ha generado espanto, maravilla y asombro, pero que también nos compromete a seguir en la lucha por la democratización de los medios electrónicos en nuestro país.

Capítulo 1

La configuración del modelo de radiodifusión en México

Desde su nacimiento la radiodifusión se desarrolló, sobre todo, con dos modelos distintos: en Europa se le vinculó al concepto de servicio público, y en Estados Unidos al de mercado. Es un hecho que la vecindad y las relaciones económicas de México con este país influyeron de manera decisiva en la adopción del modelo privado y comercial que la radio siguió en este territorio y —como se verá más adelante, en el capítulo de nuevas tecnologías— hay evidencias de que esta historia se repetirá con el advenimiento de la radio digital, la cual tendría un impacto considerable en el uso social de los medios electrónicos. En este capítulo se destacarán algunos momentos que fueron determinantes en la configuración de los modelos de la radiodifusión en México en el siglo XX y que han sentado las bases de lo que podría ser el futuro de la radiodifusión digital.

1.1. Inicios de la radio en México

Durante el porfirismo México había seguido de cerca la evolución del inalámbrico. En 1902, la Dirección General de Telégrafos Nacionales instaló sus primeras estaciones radiotelegráficas, y para 1911 la red nacional contaba con nueve estaciones, que ponían en contacto al país con otras del continente. Es preciso tomar en cuenta que, a diferencia de otros países en donde las guerras propiciaban los avances tecnológicos, en México los acontecimientos de 1910 impusieron un largo paréntesis en la implantación de esta tecnología. Fue hasta la década de los veinte cuando se retomó su evolución; sin embargo, en el transcurso de esos años ocurrieron sucesos importantes para el futuro de la radio en el país.

A principios de siglo XX, no existía en México una fuente de acumulación de capital lo suficientemente desarrollada como para que surjan capitales financieros nacionales. Es así que el capital industrial y bancario que dio origen a la actual industria de los medios de información electrónicos se integró casi en su totalidad con capitales extranjeros.¹

Después de la Revolución Mexicana, la ansiada búsqueda por la organización social, la necesidad de establecer un gobierno poderoso que permitiera realizar transformaciones sociales y económicas de fondo, así como fortalecerse frente a las presiones del extranjero para estar en posición de exigir respeto a la soberanía nacional, encontraron su cauce en la Constitución de 1917.

Si bien en otras partes del mundo ya se propagaban las ondas hertzianas o electromagnéticas en el espacio aéreo, en México solamente viajaban los mensajes telegráficos y uno que otro avión; sin embargo, las actitudes intervencionistas del vecino país del norte tenían en constante alerta al gobierno carrancista, por lo que el 19 de octubre de 1916, firmado por don Venustiano Carranza, "en calidad de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, apareció un decreto sobre radiocomunicación fijando en seis artículos las sanciones en que incurrían quienes tratasen de establecer plantas o estaciones radiotelegráficas, sin la debida autorización del gobierno federal".²

Esta posición también fue adoptada por los congresistas de 1917, quienes en el Título Segundo (consagrado a la Soberanía Nacional), Capítulo Primero, artículo 42, fracción VI, establecieron:

¹ Fernández Christlieb, Fátima, *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos Editor, 1982, pp. 87.

² Barajas, Manuel, *Bosquejo histórico de la radiodifusión en México*, México, Editorial Cultura, 1936, p. 13.

1. La configuración del modelo de radiodifusión en México

El territorio Nacional comprende [...]

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.³

Éste es un principio fundamental para la secuencia de acontecimientos que se llevarán a cabo a partir de entonces: el espacio aéreo es un bien de la nación y por tanto patrimonio de todos los habitantes del país, es por ello que las ondas electromagnéticas que viajan por este espacio es tema que compete a todos los mexicanos.

Cabe señalar que entre aquellos congresistas de 1917 se encontraban dos hombres claves en este tema: Félix Fulgencio Palavicini y Francisco José Múgica Velázquez, quienes posteriormente estuvieron vinculados a la radiodifusión, el primero a la comercial y el segundo a un ambicioso proyecto de radiodifusión estatal que tenía algunas características de lo que aún ahora se conoce como radio permitida. En “La lucha armada (1911-1920)”, Bertha Ulloa establece:

En los debates se hizo patente que los constituyentes eran hombres independientes y que tenían toda una gama de actitudes políticas y sociales revolucionarias, pero con un punto de vista más moderado o de derecha y más radical o de izquierda.⁴

En los primeros, Ulloa ubica a los carrancistas, entre ellos estaba Félix F. Palavicini, quien después, con Raúl Azcárraga, vinculó al periódico *El Universal* a La Casa de la Radio.⁵

Los obregonistas formaban parte de la oposición. Entre los más radicales de estos últimos, Ulloa cita a Francisco J. Múgica, quien en 1936⁶ tuvo a su cargo la

³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, 1988, p. 65.

⁴ *Historia General de México*, Colegio de México. tercera edición, 1981. tomo 2, p.1150.

⁵ Fernández Christlieb, Fátima, *Los medios de difusión masiva en México*, op. cit., p. 89.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, época en la que el general Lázaro Cárdenas deseaba sentar las bases para que el Estado no permaneciera relegado de la actividad radiofónica, la cual ya había demostrado su capacidad de impacto social a escala mundial.

La guerra fratricida y las luchas por el poder fueron diluyéndose a partir de 1921, cuando el gobierno de Obregón emprendió acciones basadas en la Constitución de 1917. Él había comprendido que para consolidarse tenía que trascender su triunfo militar y llevarlo al terreno de lo social y político, así como iniciar la recuperación económica.

La institucionalización de la actividad política tuvo un papel protagónico en el escenario de esos años: el reparto agrario, la organización de grandes agrupaciones campesinas y obreras, la "cruzada vasconcelista" (experimento educativo y de extensión de la cultura a todos los sectores de la población) y, por supuesto, el inicio de otra etapa del capitalismo, en la que nuevamente participaron de manera notoria los poderosos capitales de la época porfirista y que —por resultar insuficientes para suplir la inversión extranjera— dejaron abierta a esta última una nueva oportunidad para regresar a México.

En este marco se gestó y nació la radio mexicana, cuyas primeras emisiones, aún de manera experimental, se lograron en 1921. Aquellos radioaficionados pioneros integraron la Liga Nacional de Radio, para intercambiar experiencias, mismas que luego fueron aprovechadas por los primeros empresarios de la radio y por el gobierno. Este último se interesó en el novedoso

⁶ Musacchio, Humberto, *Gran Diccionario Enciclopédico de México*, México, Andrés León Editor, 1990, p.1320.

1. La configuración del modelo de radiodifusión en México

medio de comunicación, pues se presentaba como un importante instrumento en la construcción de un Estado poderoso.

Ocupar el espacio aéreo con ondas radiofónicas de origen nacional era una tarea inmediata, de ahí que para el gobierno obregonista resultara conveniente apoyar a ambas tendencias: la que interesaba a los empresarios, que se traducía en inversiones, y la que impulsaron funcionarios, como el escritor José Vasconcelos,⁷ quien otorgaba a la radio un importante papel en el proceso educativo y democratizador de la cultura, metas que como secretario de Educación consideraba fundamentales para lograr la reconstrucción nacional. Este uso de la radio, como factor de apoyo y también de subordinación a las acciones del gobierno, resultaba por demás conveniente para el proceso de concentración del poder que Obregón pretendía consolidar.

Los años que transcurrieron de 1921 a 1923 fueron de gran trascendencia para la radiodifusión mexicana por una serie de acontecimientos, entre ellos destaca la fundación de la Liga Nacional de la Radio. Se estrechan las relaciones empresarios-gobierno, surge el Club Central Mexicano de Radio y el Centro de Ingenieros. La fusión de los tres grupos mencionados dio origen a la Liga Central Mexicana de Radio, antecedente de la actual Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT). Fernández Christlieb expone claramente el origen de las prácticas que posteriormente se dieron de forma reiterada en la relación radio-gobierno-iniciativa privada por más de 70 años:

⁷ Primer secretario de Educación Pública que ejerció ese cargo, del 2 de octubre de 1921 al 2 de julio de 1924.

Las actuaciones iniciales de esta Liga —presentación de proposiciones detalladas para reglamentar jurídicamente la radiodifusión— parecen dejar establecido el carácter comercial que las emisoras privadas deciden implantar en la industria. Desde el primer proyecto de ley por ellas elaborado, es notoria la primacía que sus emisiones tendrán sobre las de cualquier instancia gubernamental.⁸

Así, mientras Estados Unidos sentaba las bases firmes para la radio comercial y en Europa ya habían brotado las primeras posibilidades de la radio como instrumento de comunicación popular, con las radios obreras —o con la llamada radio de interés público—, en México ganaban terreno las emisoras privadas con fines de lucro.

Se perfila entonces el rumbo que seguiría la radiodifusión en el país, que más tarde en el terreno de la normatividad dio origen a dos modelos: concesionada o comercial y permisionada o de servicio público.

1.2. Inicios de la radio concesionada-comercial

Los primeros propietarios de las radiodifusoras en el país arriesgaron su capital en aras de un experimento que a todas luces parecía fascinante, y lo fue: encontraron el apoyo de patrocinadores que estaban interesados en que sus productos se escucharan en esos grandes muebles acústicos que rápidamente cautivaron a la población. Así lo describen los empresarios de la radio:

Muy pronto la radio se convirtió en la mejor amiga de los hogares y la comunidad, y en una formadora del pensamiento de miles de mexicanos que encontraron, en sus pequeñas cajas de bulbos, una primera ventana al mundo y a sus maravillas, así como el refuerzo de conocimiento popular que les brindó una sensación de pertenencia, seguramente añorada desde los años de la Revolución.⁹

⁸ *Op. cit.*, pp. 89.

⁹ *Industria de radio y televisión / Memorias de su compromiso con México*, primera edición, México, CIRT-Lindero Ediciones, 2003, p. 29.

1. La configuración del modelo de radiodifusión en México

Los grupos económicos que impulsaron el naciente invento de la radio a principios de la década de los veinte reconocieron a Constantino de Tárnava como su iniciador en México, ya que en 1919 instaló en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, la primera estación experimental en nuestro país. En octubre de 1921 su proyecto radiofónico se consolidó al inaugurar la emisora CYO, después identificada como XEH. “Con una potencia de 50 watts que, según reportes recibidos posteriormente, pudo ser escuchada en varios países sudamericanos, e incluso llegó hasta Nueva Zelanda.”¹⁰

En la historia se ha dado un debate acerca del inicio de las transmisiones radiales en México, pues de acuerdo con los reportes de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión,¹¹ el primer programa radiofónico se llevó a cabo un mes antes, el 27 de septiembre de 1921, en la estación que era propiedad de Francisco Barra Villela y los hermanos Adolfo y Pedro Gómez Fernández. Dicha transmisión se realizó desde una cabina que fue construida en la planta baja de lo que fuera el Teatro Ideal, de la ciudad de México.

En lo que respecta a la radiodifusión, es indispensable señalar que para 1922, cuando México cuenta con tres emisoras de radio experimentales, en Estados Unidos funcionan ya 400 mil aparatos receptores y el gobierno ha concedido 254 permisos para llevar a cabo transmisiones radiofónicas comerciales.¹²

El 18 de septiembre de 1930 iniciaron las transmisiones de la XEW, *La Voz de la América Latina desde México*. Emilio Azcárraga Vidaurreta fundó esa emisora que instaló el ingeniero José de la Herrán; su programación, potencia y alcance le

¹⁰ De Anda y Ramos, Francisco, *La radio / El despertar de un gigante*, México, Trillas, 1997, p. 64.

¹¹ “Historia de la radio”, CIRT [<http://www.cirt.com.mx>].

¹² Fernández Christlieb, Fátima, *op. cit.*, p. 94.

permitieron llegar a públicos amplios porque, además, como señala Fernando Mejía Barquera,¹³ en aquel momento se inician las alianzas de grandes empresarios que aun ahora, en el siglo XXI, van marcando la ruta de los medios de comunicación electrónicos. En los años treinta Azcárraga se afilió a la cadena NBC, una extensa red de radiodifusoras en Estados Unidos que a su vez ya tenía una alianza con la RCA Victor, importante corporación que en su línea de producción incluía aparatos de radio y discos. Desde entonces se dio un importante intercambio comercial entre México y el país del norte por la exportación de material radiofónico como lo son transmisores, receptores, bulbos y refacciones; es necesario no perder de vista este antecedente histórico porque con el advenimiento de la radiodifusión digital esta dependencia tecnológica amenaza con repetirse, una vez más en beneficio de unos cuantos empresarios.

Con esas alianzas la industria entró en una nueva era: se consolidó la radiodifusión comercial y ello le permitió fortalecerse durante las décadas siguientes pues, una vez resueltas las cuestiones técnicas, los empresarios se concentraron en los temas de programación y comercialización:

Actividad fundamental en una economía de mercado, la publicidad ha estado presente en la radio mexicana casi desde el inicio de sus transmisiones. “Promotora del consumismo”, según sus detractores; “motor de la economía a juicio de sus defensores”.

[...] Muy pronto, la publicidad radiofónica en México comenzó a desarrollar las técnicas y el lenguaje necesarios para que sus mensajes influyeran en los hábitos de consumo popular. Inicialmente, los anuncios eran exclusivamente hablados, pero los incipientes publicistas recordaron que una de las primeras formas de anunciar mercancías creadas por el ser humano fue el pregón y decidieron añadirles música para hacerlos más atractivos. Durante los años treinta la publicidad se convirtió en componente básico de la programación radiofónica y en elemento fundamental para el sostenimiento de las emisoras

¹³ Mejía Barquera, Fernando, *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano*, México, Fundación Manuel Buendía, 1989, pp. 52 y 60.

1. La configuración del modelo de radiodifusión en México

comerciales. En esa década comienzan a establecerse las primeras agencias de publicidad en México y la actividad de diseñar y producir anuncios se profesionaliza.¹⁴

Radio Programas de México surgió en 1941 como una nueva propuesta en la estructura radiofónica porque es el primer grupo de estaciones de radio con fines comerciales, lo fundaron Emilio Azcárraga Vidaurreta y Clemente Serna Martínez. Después este grupo integró un nuevo modelo que llamaron “cadenas” y consistía en integrar estaciones que no contaban con infraestructura o los recursos para producir por lo que transmitían programas que les enviaban otras radiodifusoras. Así aparecieron en el país las cadenas Azul, Radio Continental, Radio Cadena Nacional, Radiodifusoras Unidas Mexicanas, entre otras.

Los programas de radio se convirtieron en promotores del talento nacional al tiempo que publicitaban sus marcas. De esta manera nacieron programas legendarios como La Hora Colgate o el Cancionero Picot, con una fórmula que vinculaba a sus artistas con el producto que los patrocinaba, práctica que prevalece en la actualidad cuando las marcas comerciales recurren a personalidades públicas para avalar sus productos y fomentar así su consumo.¹⁵

Al finalizar la década de los cuarenta, gracias a los avances tecnológicos en radiodifusión, en México comenzó la experimentación con los nuevos canales que se ubicaban en Frecuencia Modulada (FM), y que 10 años después se convirtieron en una oferta distinta para los radioescuchas porque aunque su cobertura es más corta, tiene una mejor calidad de sonido:

Esta cualidad sonora se debe a que la emisoras de FM utilizan canales más anchos que los de AM: 200khz de FM contra tan sólo 10 khz de AM, lo que le permite no sólo transmitir en estereofonía, es decir, dos señales simultáneas a

¹⁴ Mejía Barquera, Fernando, serie *Del éter al ciberespacio: 80 años de la radio en México*, programa núm. 2, “Publicidad”, transmitido el 6 de noviembre de 2001 por Radio Educación.

¹⁵ *Industria de Radio y televisión / Memorias de su compromiso con México*, op. cit., p. 31.

través de dos canales: uno izquierdo y el otro derecho, sino también [...] servicios agregados de información y datos.¹⁶

Poco a poco la popularidad de estas emisoras se incrementó y antes de concluir la década de los sesenta en México existían 492 estaciones comerciales de Amplitud Modulada (AM) y 52 de Frecuencia Modulada. Ya para los ochenta había 682 en AM y 239 en FM.

Los pioneros en la radiodifusión mexicana fueron integrando grupos, casi siempre familias de élite; muchos de ellos herederos, que se mantienen hasta la fecha con una vigorosa presencia en la industria y que han logrado formar verdaderas agrupaciones de poder, con injerencia en decisiones políticas y económicas del país, como se podrá observar en la parte final de este trabajo, donde brevemente se aborda el tema de la *Ley Televisa*, momento histórico en el que lograron imponer nuevamente las reglas del juego para la discusión acerca de la nueva Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en abril del 2006.

1.3 Inicios de la radio permitida

De "la otra radio",¹⁷ como alguna vez la llamó Cristina Romo, aún hay mucho por investigar y casi todo por decir en cuanto a la fuerza interna que la impulsa y que está vinculada a hombres y mujeres que quieren oír y hacer escuchar a los millones de voces que no se difunden en el resto del cuadrante, que no son esos "talentos" que promovió la radio en sus programas comerciales. Se trata de personas que buscan propagar el canto y la música que producen los más diversos

¹⁶ Sosa Plata, Gabriel, *Innovaciones tecnológicas de la radio en México*, México, Fundación Manuel Buendía, 2004, p. 56.

¹⁷ Romo, Cristina, *La otra radio / Voces débiles, voces de esperanza*, Fundación Manuel Buendía, IMER, 1990.

pueblos del mundo; que encuentran en novelas, historias o poesía, aquellos sonidos que, con ayuda de una radio, hacen viajar a un reo desde la cárcel hasta un concierto en el Palacio de Bellas Artes, o a una ama de casa a una cocina italiana o brasileña por medio de la imaginación, sin que tengan que enterarse de tantas cosas que están en venta y que no pueden comprar.

Radio Educación y Radio Universidad jugaron un papel importante en la evolución de esta vertiente de la radiodifusión mexicana, que fue muy accidentada; de hecho, podemos afirmar que la consolidación de este modelo logró definirse, en sus diferentes variantes, durante los últimos 30 años del siglo XX, a pesar de que sus orígenes también se encuentran en la segunda década de la centuria pasada.

En septiembre de 1921, Fernando G. Proal —a bordo del avión Farman, de la Fuerza Aérea Mexicana— y el general Obregón charlaban:

El uno en el aire y el otro en el Palacio de Chapultepec, a través de las estaciones de Balbuena, en el DF, y de Pachuca, en el estado de Hidalgo. En pleno centenario de la consumación de la Independencia el presidente Obregón echaba andar el sistema de radiocomunicación restringida que tanto iba a ayudar al poder en horas difíciles.¹⁸

A estos primeros pasos siguió el fortalecimiento de los sistemas de intercomunicación en el país y luego las emisoras: la J-H, conocida como de la Secretaría de Guerra y Marina que posteriormente se convirtió en la CYB de la cigarrera El Buen Tono y más tarde en la XEB; la X-C-51, del Departamento de Aviación; la CZI, de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, y la CYE, de la Secretaría de Educación Pública, que después tuvo las siglas CZE y finalmente XEEP, de Radio Educación.

¹⁸ *La industria de la radio y la televisión en México, op. cit.*, p. 52.

De estas emisoras que nacieron como proyectos de secretarías de Estado, la CYE fue la que se convirtió en el antecedente de la radiodifusión que a mediados de la década de los años treinta fue regulada bajo el régimen de permisionada, y como tal fue la única que sobrevivió a largos periodos de estar fuera del aire. Fue hasta la década de los setenta cuando finalmente consolidó su presencia en el cuadrante porque su novedoso perfil despertó el interés de un sector de la sociedad que manifestaba las necesidades de información y de contenidos distintos a los que ofrecía la radiodifusión comercial; todos ellos fueron la semilla que con los años propiciaría la multiplicación de los grupos de participación ciudadana que comenzaron a proliferar al finalizar la década de los sesenta, después del movimiento estudiantil.

La que podría llamarse "abuela" de la actual XEEP fue anunciada el 12 de octubre de 1924 por el gobierno obregonista como una poderosa radiodifusora; con ella se buscaba lograr:

Una propaganda cultural más activa para que los maestros rurales misioneros reunieran en algún lugar de sus respectivas rancherías a sus discípulos y al vecindario, para transmitirles en horas y días determinados una pequeña conferencia sobre algún tema útil, algo de música y las noticias que despierten su interés y los vaya haciendo participar de la vida activa del país.¹⁹

En su inauguración se transmitió uno de los primeros ejemplos de lo que más adelante sería competencia del tiempo oficial: la protesta del presidente de México en la toma de posesión, la cual fue transmitida el 30 de noviembre de 1924. Ésta no era la primera ocasión que el general Plutarco Elías Calles le daba un uso

¹⁹ Tomado de Merchán Escalante, Carlos, "Telecomunicaciones", en *Historia de las comunicaciones y transportes en México*, México, SCT, 1988, p. 100-101.

1. La configuración del modelo de radiodifusión en México

político a la radio, antes lo había hecho durante su campaña con los micrófonos de *La Casa de la Radio del Universal Ilustrado*.

A lo largo de ocho décadas este uso de la radio evolucionó, no sin antes haber pasado por etapas que la propia legislación fue eliminando; por ejemplo, el caso del Partido Nacional Revolucionario que, al buscar una gran cobertura en todas las instancias sociales, lanzó al aire la XEFO con el propósito de difundir sus principios y plataforma política. Ésta fue la misma emisora que también difundió la campaña presidencial del general Lázaro Cárdenas del Río.

La ley vigente en México en el año 2000 impedía el surgimiento de una radiodifusora de esta naturaleza, amén de que mensajes políticos de tal trascendencia para la nación se encontraban ya regulados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe); sin embargo, es preciso señalar que los ejemplos antes citados ilustran el reiterado uso que se ha hecho de la radio como instrumento gubernamental no necesariamente al servicio del pueblo mexicano.

Esta radio —que en sus orígenes fue impulsada con fines políticos, experimentales y hasta apasionados proyectos de servicio a la nación— después de algunos años decayó tanto que poco a poco desapareció casi totalmente para resurgir otra vez de manera importante hacia 1970, cuando el gobierno en turno le dio un fuerte impulso a los llamados “medios de comunicación del Estado”, entre los que se encontraba XEEP Radio Educación, la frecuencia asignada a la Secretaría de Educación Pública.

Desde los orígenes de esta nueva etapa, las políticas públicas de Radio Educación —cuyo lema la definía como la *Tercera Posibilidad en la Radio*— han

influido en el destino del 1060. En aquellos años recibió todo el apoyo de Luis Echeverría Álvarez, presidente que tuvo graves confrontaciones con la industria de Radio y Televisión. Su proyecto de instalar un sistema de medios de comunicación estatal fue continuado por José López Portillo, quien impulsó la proliferación de las radiodifusoras culturales en todo el país y creó la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, organismo del que nos ocuparemos más adelante.

Pese a este importante auge a finales de la década de los ochenta, la desproporción entre las radiodifusoras comerciales y culturales era enorme: Cristina Romo señala que en 1988 en el país hay 958 emisoras de radio, de las cuales 849 son comerciales, administradas por diversas empresas privadas, conformando 88.62%. Mientras que la otra radio la componen 88 frecuencias de radio no comercial que representan 9.18% y las del IMER, 2.19%, lo que da un total de 11.37% para la otra radio.²⁰ En estas estadísticas de la radio permitida han sido consideradas las universitarias, las indigenistas, las de los gobiernos de los estados, las del Instituto Mexicano de la Radio y las emisoras independientes, así como las comunitarias.

En el ámbito nacional, el rostro de la radiodifusión se diversificó durante la década de los ochenta en beneficio de los diferentes públicos que encontraron en las vertientes de la radio permitida un uso social que no ofrecía la radio comercial. Se puso en evidencia que entre las radiodifusoras permitidas y concesionadas debería existir una gama importante de posibilidades que respondieran no sólo a las necesidades de los diversos públicos, sino también a

²⁰ Romo, Cristina, *op. cit.*, pp. 14-15.

1. La configuración del modelo de radiodifusión en México

los retos que impondría la competencia internacional con la llegada de la radiodifusión digital.

En el anexo 1 de este trabajo se presentan datos estadísticos que por sí solos muestran la desproporción entre el número de radiodifusoras concesionadas y permisionadas en México a finales del siglo XX y principios del XXI.

Capítulo 2

Fundamentos jurídicos de la radio

La inexistencia de una política de Estado en materia de comunicación es un añejo problema que ha lesionado de manera notable a la radiodifusión nacional. En largos periodos ha provocado que este importante sector caiga en el estancamiento, y en otros —también definitivos para la historia del país— se han propiciado situaciones de iniquidad que afectan a la sociedad en su conjunto. En aquellos momentos en los que el gobierno ha apoyado al sector empresarial, los monopolios se han fortalecido notoriamente y se ha dejado de lado la tarea fundamental del Estado: vigilar por el bienestar de toda la sociedad.

Por ello, en este capítulo se aborda el tema de los tiempos del Estado en las radiodifusoras del país, tarea que, por diversas causas, nunca pudo cumplir cabalmente la Secretaría de Gobernación, por medio de la Dirección General de Radio Televisión y Cinematografía (RTC), entre ellas, la ineficiencia en su estructura.

Durante décadas no existió un órgano rector que tuviera a su cargo las políticas públicas¹ para el funcionamiento de la radio y que estableciera pautas para regular los contenidos que se difundían en ella. Como se verá más adelante, la ley de 1960 propició la creación de lo que posteriormente fue conocida como la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, entidad del gobierno federal que tiene a su cargo la administración del tiempo

¹ Luis F. Aguilar Villanueva establece: “Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos [...] En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”, pp. 32 y 36. Tomado de “Estudio introductorio”, en autores varios, *El estudio de las políticas públicas*, tercera reimpresión, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 2000.

oficial. En este estudio se exponen algunos elementos que fueron conformando el marco regulatorio en esta materia.

2.1. Marco jurídico

El año de 1923 fue de gran importancia para el desarrollo de la radiodifusión en México, porque diversos acontecimientos sentaron las bases de lo que a la fecha son las relaciones de poder gobierno-radiodifusores: el 19 de marzo de ese año la Compañía del Cable —que había intentado monopolizar las comunicaciones rápidas de México, como la telegrafía sin hilos— rescindió el contrato que tenía firmado con el gobierno de Álvaro Obregón,² y éste, a partir de ese momento, dejó las 27 estaciones inalámbricas que existían en el país a cargo de la Dirección General de Telégrafos.

Por otro lado, con la mirada puesta en la recuperación económica de México, el gobierno obregonista elaboró convenios con los grandes inversionistas nacionales y extranjeros, lo que implicó establecer ciertas reglas con fundamento en la Constitución de 1917. En materia radiofónica, Obregón pidió a la Liga Central Mexicana de Radio³ que presentara un proyecto de ley; éste fue entregado el 9 de mayo de 1923 y cabe mencionar que en él se especificaba por primera vez la existencia de estaciones de gobierno, estaciones comerciales, de servicio público y de aficionados; sin embargo, dicho proyecto fue rechazado por el Ejecutivo federal.

² Barajas, Manuel, *Bosquejo histórico de la radiodifusión en México, op. cit.*, p. 15.

³ Años más adelante el nombre de esta Liga cambió debido a que el 18 de agosto de 1936 el presidente Cárdenas promulgó la Ley de Cámaras de Comercio e Industria, que en materia de radiodifusión dio origen a la Asociación Mexicana de Estaciones Radiodifusoras y que después se transformó en Cámara Industrial.

En aquel momento se inició una serie de concertaciones entre los radioemisores y el gobierno, no sin antes haber pasado también por enfrentamientos. Por ejemplo, al mes siguiente, el 2 de junio, se publicó un acuerdo presidencial con el que se obligaba a los poseedores de "aparatos radioeléctricos" a pagar un impuesto de 12.00 pesos anuales; se les daba un plazo de 60 días para que solicitaran el permiso y fueron advertidos de que "pasado este plazo la Secretaría de Comunicaciones, por conducto de la Dirección de Telégrafos, nombraría comisionados especiales con facultades para incautarse los aparatos que funcionen clandestinamente e imponer a los infractores las penas que oportunamente se señalaran".

El 7 de junio el secretario de Comunicaciones, general Armando Aguirre, dio a conocer la forma de contrato que obligadamente deberían firmar las personas o compañías que quisieran establecer estaciones de radiotelefonía en el país. El documento señalaba que las emisoras únicamente se usarían para la transmisión de conciertos, noticias varias de interés general, conferencias científicas y literarias, durante las noches y los días que la Dirección de Telégrafos autorizara.

Estas declaraciones y el acuerdo del 2 de junio fueron rebatidos siete días más tarde por la Liga Central Mexicana en el periódico *Excélsior*. Se trataba de un boletín firmado por el ingeniero M. C. Rolland que ponía en evidencia la irritación que los documentos habían causado en el naciente gremio de los radiodifusores:

Este impuesto no alcanzará jamás a mantener a los nuevos zánganos que está ya amamantando el Sr. Aguirre y que sólo servirá para multiplicar las facilidades de chantaje y de sobornos. ¿Por qué hemos de pagar contribución irracional si el gobierno no nos da absolutamente nada en cambio de esta contribución? ¿Acaso las nuevas actividades de los aficionados a la radiotelefonía

no causarán indirectamente nuevas entradas al fisco por muchas otras actividades que se despertarán al conjuro de esta nueva satisfacción humana?⁴

Desde entonces el interés de los empresarios por el beneficio económico que les reportaba recibir y emitir señales era evidente, pues ya se había probado "el circuito de la promoción que es el que debe darse para el establecimiento pleno de la sociedad de consumo:"⁵ radioperiódico, empresa patrocinadora, promoción. Éste es el antecedente de lo que ahora se conoce como publicidad y comercialización.

Por otro lado, hombres cercanos al gobierno, incluso en puestos públicos, realizaron esfuerzos para consolidar un proyecto de comunicación al servicio del Estado, el cual consideraba, además de radiodifusoras, a un sistema de radiocomunicación restringida. Esta infraestructura tecnológica respondía a la necesidad del gobierno de transmitir informes, de establecer medios de comunicación rápidos y, por supuesto, de construir una imagen de difusor cultural. Lo anterior se vio reflejado en los primeros reglamentos que fueron creados sobre esta materia en el periodo obregonista, época en la que se sientan las bases para el desarrollo del modelo de radiodifusión mixto, donde por un lado el Estado instala sus propias estaciones y por otro apoya a los primeros empresarios de este ramo para que pusieran en marcha a esta industria.

Fernando Mejía Barquera⁶ reporta un dato de esa época que resulta fundamental para este trabajo: la reunión que se llevó a cabo en México en 1924 para constituir la Comisión Interamericana de Comunicación (CIACE). A lo largo de

⁴ *Excelsior*, 9 de junio de 1923, México, p. 3.

⁵ *La industria de la radio y la televisión en México, op. cit.*, p. 62.

⁶ *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano, op. cit.*, p. 30.

tres meses de trabajos quedó de manifiesto que el gobierno de Obregón se opuso firmemente a “los intentos imperialistas por mantener un dominio directo sobre las comunicaciones eléctricas (incluyendo la radiodifusión) en América Latina”. Señala Mejía Barquera que en 1923 diversos países de Latinoamérica se reunieron en Chile “para tratar el problema de las comunicaciones eléctricas en el continente”. Reuniones como ésta han jugado un papel muy importante en la definición de las estrategias que el gobierno ha adoptado en los momentos de evolución de la radiodifusión, pero si en aquellos años el liderazgo del gobierno mexicano era evidente en América Latina, en la última gran revolución digital que está transformando a las telecomunicaciones, los diferentes gobiernos mexicanos han demostrado su falta de visión y planeación en esta materia; la apuesta al neoliberalismo y a las tendencias económicas en todos los renglones de la economía, de manera importante en las telecomunicaciones, ha propiciado que México pierda su liderazgo en América Latina.

Mejía Barquera afirma: “los acuerdos tomados en la CIACE constituyeron la base política sobre la que se apoyó la elaboración de la Ley de Comunicaciones Eléctricas” de 1926. En aquel documento que reúne los acuerdos logrados se reconoce que las comunicaciones eléctricas son parte esencial del *servicio público*,⁷ y que cada gobierno, además de vigilar dicho servicio, se reserva la administración directa de las comunicaciones eléctricas; según estos acuerdos, las concesiones que otorguen los diferentes Estados quedarán sujetas a lo pactado y “en lo posible, a un régimen de libre competencia”; este artículo fue impugnado por

⁷ En su trabajo, el investigador señala que la ley de 1960 cambia este término por el de interés público. En el debate acerca de una nueva ley de medios electrónicos, a principios del siglo XXI, estas dos palabras, servicio e interés público, son el centro de una discusión fundamental.

la delegación de Estados Unidos, que se negó a firmar los acuerdos del CIACE porque decía que “atentaban contra la propiedad privada en las comunicaciones eléctricas y pugnaban por el control absoluto de ellas por parte del Estado”. En su historia el gobierno estadounidense siempre ha actuado de esa manera, en oposición a los acuerdos de la mayoría, con diversos argumentos, pero siempre velando sólo por sus intereses y no por los del bien de la comunidad internacional.

Después, en el gobierno de Plutarco Elías Calles hubo continuidad en la centralización del poder, se delimitó jurídicamente el campo de acción de los particulares y del Estado para desarrollar la radiodifusión nacional; ya desde entonces se vislumbraron las luchas por defender los intereses económicos y los cotos de poder de los participantes en el desarrollo de la radio, llámense empresarios o el propio gobierno.

Una de las radiodifusoras más fuertes del sector gubernamental fue la de la Secretaría de Educación Pública, que nació a finales de 1924. Sus primeras siglas fueron CYE; se localizaba en la frecuencia de 560 kHz y tenía 500 watts de potencia.⁸ Esta estación, que renació en la década de los setenta y logró trascender al siglo XX, asumió la tarea de difundir contenidos de intensa propaganda cultural al iniciarse el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles, quien también le dio un uso político. Durante este gobierno se inició la regulación de la radiodifusión con la Ley de Comunicaciones Eléctricas,⁹ pues con ésta los interesados en instalar una radiodifusora quedaban subordinados al Estado fundamentalmente en cuestiones técnicas y de operación, pero en el asunto de los

⁸ Radio Educación, *Una historia hecha de sonidos. Radio Educación: la innovación en el cuadrante*, México, SEP, Conaculta, noviembre, 2004, p. 38.

⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de abril de 1926.

contenidos les daba otros márgenes para desarrollar un modelo distinto al que señalaba el contrato de 1923.

En esta ley se establecían claramente tres aspectos principales:

- La supervigilancia del Estado sobre las comunicaciones eléctricas
- La facultad de otorgar concesiones para su explotación comercial sólo a mexicanos
- En materia de contenidos, una serie de límites que perduraron hasta 1960¹⁰

Cabe señalar que esta ley reglamentó los sistemas radiotelegráficos, telegráficos y telefónicos del país; a partir de entonces el Estado asumió de manera legal la administración del espacio aéreo como propiedad de la nación,¹¹ donde se propagan las ondas electromagnéticas.

El siguiente presidente, Pascual Ortiz Rubio, quien había sido secretario de Comunicaciones y Obras Públicas entre 1920 y 1921, fue amigo cercano de Álvaro Obregón y conocía la perspectiva gubernamental de la comunicación inalámbrica. Durante su breve periodo presidencial promovió la formación de técnicos mexicanos en radiocomunicación en Europa y "se aprobaron, mediante decreto, los anuncios comerciales por radio en conexión con la red telegráfica internacional".¹²

Casi 10 años después, en 1931, se promulgó la primera Ley de Vías Generales de Comunicación que regulaba todo tipo de comunicaciones, incluidas las de radiodifusión. En opinión de Jaime Septién, esta ley establece "las bases de la interacción entre el gobierno y los concesionarios de estaciones radiodifusoras"¹³

¹⁰ Sosa Plata, Gabriel, *Innovaciones tecnológicas de la radio en México*, op. cit., p. 85.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 42, fracción VI.

¹² Fernández Christlieb, Fátima, *Los medios de difusión masiva en México*, op. cit., p. 99.

¹³ Septién Crespo, Jaime, *La Industria de la radio y la televisión en México*, México, CIRT, 1991, p. 165.

y se inicia así esta correlación de fuerzas donde el destinatario de ese servicio público es el gran ausente:

La concesión es privilegio del gobierno federal —los estados y los municipios quedan fuera— y estas concesiones [...] empiezan a ser motivo de control del gobierno sobre los procesos creativos y los procesos productivos de la sociedad. En lugar de abrir el espacio a todos aquellos que pudieran tener una idea sobre cómo aprovechar el nuevo invento, cómo aprender a utilizarlo y a desarrollar todas sus posibilidades, se concentra el proceso en esta asignación de títulos nobiliarios, que son los famosos títulos de concesión que en la Ley de Vías Generales de Comunicación aparecen como de servicio público. Y desde entonces hasta ahora no encontramos quién define al bien público”, también “desde entonces aparece esta nueva forma de control de los medios electromagnéticos que, por desgracia es técnica, es la parte quizá menos importante del proceso, pero a fin de cuentas representa la llave del desarrollo de la industria.¹⁴

En el ámbito internacional ese mismo año de 1931, en Copenhague, Dinamarca, se llevó a cabo la Conferencia de Radiocomunicaciones a la que asistió una representación mexicana,¹⁵ la que "demandó una distribución equitativa y razonable de frecuencias, especialmente en la zona norte de América".¹⁶

Con la llegada del general Cárdenas a la Presidencia de la República se inició una revisión del rumbo que había tomado la legislación en materia radiofónica y se empezó a manifestar una tendencia por controlar los contenidos tomando como modelo el esquema estadounidense. En aquel entonces el general Francisco J. Múgica era secretario de Comunicaciones y Obras Públicas; desde su participación como constitucionalista en 1917, se había mostrado muy radical en

¹⁴ Daniel Pineda, ingeniero en sistemas eléctricos y electrónicos, participante en la mesa “De la prensa a los Medios Electrónicos”, coordinada por José Gutiérrez Vivó en el programa Monitor y publicada en el libro *El mexicano y su siglo*, México, compilación de Alicia Ibarguengoitia, Océano, 1999, p. 177.

¹⁵ Otra comisión mexicana asistió en febrero de 1992 a Torremolinos, España, donde se discutió el tema de la banda que se destinaría a la radiodifusión digital vía satélite. El papel que han jugado comisiones como éstas en la evolución de la radio mexicana deberá ser motivo de otro estudio.

¹⁶ *La industria de la radio y la televisión en México, op. cit.*, p. 131.

cuanto al papel que debería jugar el Estado, no como vigilante del proceso social, sino como importante promotor del buen desarrollo del mismo.

A sugerencia del presidente Cárdenas, el general Múgica realizó un profundo estudio sobre la situación de la radiofonía en México, comparándola con lo que ocurría en Europa y Estados Unidos. El entonces secretario de Comunicaciones y Obras Públicas rindió un informe donde mostró su total desacuerdo con el modelo estadounidense en el que, desde su punto de vista, las autoridades cumplían una simple "función reguladora en la libre actividad de radiodifusión".¹⁷ Asimismo, reconoció que en esta función las leyes del vecino país previeron la creación de una Comisión Técnica Especial "con poderes bastante amplios para regular y controlar la radiodifusión",¹⁸ aspecto que no fue previsto por la Ley de Vías Generales de Comunicación de México.

Dicha ley, surgida en una época de amplias negociaciones entre gobierno y empresarios, fue seriamente atacada por el general Múgica en su informe, pues, en su opinión, el Estado debería ejercer un control más estrecho sobre la industria, propugnando por una radio al servicio de la nación; señalaba también que se debería ejercer una vigilancia más severa en el cumplimiento de los ordenamientos legales y sancionar a los infractores. En suma, marcar límites a la industria que "ahogaba las posibilidades de utilizar la radio con fines educativos".¹⁹

El general Múgica proponía al presidente Cárdenas una radio bajo el control del Estado, que a decir de él "facilitaría la resolución de los problemas técnicos que plantea la radiotransmisión, y facilitaría la tarea de formar y ordenar los programas,

¹⁷ Múgica, Francisco, *Informe Múgica (1936)*, expediente 270 del Fondo Múgica, Centro de Estudios de la Revolución, Lázaro Cárdenas, México, s.f.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

de acuerdo con un plan congruente y armónico, que aún pueda fundarse sobre provisiones para meses y años"²⁰.

Para él, la radio británica era el modelo que había de seguirse, pues en ese país existía una sociedad de tipo capitalista con una radio de Estado, servicio nacional único cuyo sostenimiento provendría de una tasa que pagaban los usuarios del servicio, poseedores de los radorreceptores, como ocurría con el correo y el telégrafo.

La propuesta central de las recomendaciones de Múgica no se llevó a cabo y la Ley de Vías Generales de Comunicación que tanto cuestionó sólo sufrió algunas modificaciones en aquellos puntos que se veían rebasados por los avances técnicos de la radiodifusión.

En 1936, el presidente Cárdenas expidió el primer Reglamento de las Estaciones Radioeléctricas, Comerciales, Culturales, de Experimentación Científica y de Aficionados que derogó el Reglamento del capítulo sexto del libro quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación, el cual estaba dedicado a la radio. (En 1960, con excepción del artículo 406, todo el capítulo sexto fue derogado por el 2º transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión.)²¹

También en 1936 el gobierno cardenista promulgó la Ley de Cámaras de Comercio e Industria, que el 27 de febrero de 1937, en materia de radio, dio origen a la Asociación Mexicana de Estaciones Radiodifusoras (AMER), agrupación de los empresarios de la radio que tuvo como primer presidente a Clemente Serna Martínez. Esta asociación tenía como propósito "unificar a las estaciones

²⁰ *Ibid.*

²¹ Tomado de *Compilación jurídica de radiodifusión*, Dirección de Radio de RTC, Secretaría de Gobernación, México, 1982, p. 436.

radiodifusoras, mejorar sus condiciones de trabajo e intercambiar criterios técnicos y comerciales".²² Cuatro meses después, en junio, y durante una convención que se llevó a cabo en la Cámara de Comercio de la Ciudad de México, 20 radiodifusores del país crearon la Asociación Mexicana de Estaciones Radiodifusoras Comerciales (AMERC).

Estas dos agrupaciones surgidas en 1937 son los antecedentes de la Cámara Nacional de la Industria de la Radiodifusión (CNIR), que fue aprobada por la Secretaría de Economía Nacional en noviembre de 1941 y que luego, con el advenimiento de la televisión, dio origen a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), organismo que a la fecha agrupa al gremio.

En el periodo de Cárdenas la Ley de Vías Generales de Comunicación sufrió varias modificaciones y es importante citar la última, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 19 de febrero de 1940, en el capítulo II, que se ocupa de la jurisdicción. Su artículo tercero estableció lo siguiente:²³

Las Vías Generales de Comunicación y los medios de transporte que operen en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en los siguientes casos y sin perjuicio de lo que establece la *Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Autónomos*, o de las facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a la de Economía Nacional:

(...)

IV. Celebración y contratos con el Gobierno Federal;

V. Caducidad, rescisión y modificación de concesiones y contratos celebrados con el Gobierno Federal;

(...)

XIII. Toda cuestión de carácter administrativo relacionada con las vías generales de comunicación y medio de transporte.

En caso de las fracciones IV y V será indispensable la aprobación previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre que los actos ejecutados en uso

²² Septián Crespo, Jaime, *op. cit.*, p. 164.

²³ *Compilación jurídica de radiodifusión*, *op.cit.*, p. 276.

de esas facultades impliquen el gasto de fondos públicos, comprometan el crédito público o afecten bienes federales o que estén al cuidado del gobierno.

Con ello se puede observar que legalmente la radio ya era causante del fisco.

Si hay una emisión radial que en el primer lustro del siglo XXI aún recuerdan con gran emoción hombres y mujeres de más de 70 años es aquella de 1938, cuando Lázaro Cárdenas llevó a cabo la expropiación petrolera. Este presidente sabía manejar la publicidad y la propaganda política,²⁴ conocía muy bien el alcance de este medio para llegar a públicos masivos y así proyectar su plan de gobierno, supo utilizar la radio con fines políticos y también otorgó beneficios a los industriales de la radiodifusión para que sus empresas se consolidaran y se expandieran más allá de las fronteras de México en los años cuarenta; fue a instancias de su gobierno que se agremiaron por primera vez y cobraron fuerza como sector empresarial. Sin embargo, la reforma agraria, el fortalecimiento de los obreros y la educación socialista, además de la expropiación, sublevaron a los grupos de derecha y ello fue determinante para que el presidente, que era señalado como comunista, eligiera como sucesor al secretario de Guerra y Marina, ubicado en “el centro”, el general Manuel Ávila Camacho, y no al radical secretario de Comunicaciones, Francisco J. Mújica, quien había sido un sostén ideológico para él durante los cambios drásticos y definitivos de los asuntos públicos, y que representaba la continuidad y ampliación de las reformas, vinculadas a un pensamiento de izquierda que habían caracterizado al gobierno de Cárdenas.

²⁴ Por decreto presidencial Lázaro Cárdenas creó el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, reconocido históricamente como el DAPP. Su función era centralizar toda la información que provenía de las diferentes áreas de gobierno; allí se le daba tratamiento para convertirlo en lo que ahora se conoce como “boletín oficial”, que luego se difundía masivamente para dar a conocer la política del régimen en determinados asuntos.

Al finalizar su gobierno el presidente ya había marcado un derrotero para las comunicaciones en nuestro país, pues —con la perspectiva política de consolidar el impresionante poder del presidencialismo— brindó todo su apoyo a Manuel Ávila Camacho, quien desde su campaña anunció el rumbo conservador y hasta de derecha que le imprimiría a su gobierno:

Cuando en diciembre de 1940 el presidente Cárdenas dejó el poder al presidente Manuel Ávila Camacho, las estructuras centrales del nuevo sistema habían tomado ya forma y consistencia. Lo que habría de distinguir al periodo histórico que se inició entonces sería, por un lado, una notable estabilidad y, por el otro, un ritmo veloz de crecimiento y diversificación de la economía. Con el dinamismo de ésta —que en pocos años cambió la faz del país— contrastó la persistencia de la organización y los hábitos políticos.²⁵

En el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho no hay transformación en las leyes expedidas por Cárdenas en materia de radiodifusión; posteriormente, en el periodo de Miguel Alemán, cuando aparece la televisión, se crea una regulación jurídica vinculada al desarrollo de ese novedoso medio de comunicación. Su política puso al país en una posición altamente dependiente de Estados Unidos en cuanto a la tecnología, al modelo de la televisión y al contenido de los medios.

La apuesta económica de Alemán²⁶ al sector empresarial fue tan evidente que el siguiente presidente, Adolfo Ruiz Cortines, empezó su administración con medidas que lo diferenciarán de manera notable de su antecesor. Una de ellas fue la Ley Antimonopolios que influyó notoriamente en la fuga de capitales; ello lo obligó a modificar sus políticas económicas y dio un giro al timón para poner en

²⁵ Meyer, Lorenzo, “La encrucijada”, en *Historia general de México*, t. 2, México, Colmex, 1981, p. 1275.

²⁶ Años más tarde este presidente también fue empresario de la industria televisiva, asociado con Emilio Azcárraga.

marcha varias acciones que fueron la base de lo que más tarde se conocería como el “desarrollo estabilizador”, tendente precisamente a estabilizar los precios, con acciones como:

[...] una drástica reducción en el gasto público; lanzó un programa de fomento a la producción agrícola para convertir grandes extensiones de agricultura comercial a la producción de granos básicos [...], estableció un rígido mecanismo de control de precios a cargo de las secretarías de Economía y de Gobernación. Como se esperaba, estas decisiones contribuyeron a controlar los precios y mejorar los salarios reales, pero indujeron la desactivación económica y el desempleo.²⁷

Adolfo Ruiz Cortines también marcó cierta distancia con los empresarios de los medios de comunicación electrónicos, pero no llevó sus intentos a ninguna ley para estrechar la vigilancia de los contenidos de radio y televisión, acción que sí emprendió su sucesor Adolfo López Mateos con la Ley Federal de Radio y Televisión.

Como se puede observar desde el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, en las disposiciones legales ya existía el espíritu que se retomaría después en la Ley Federal de Radio y Televisión: ya se hablaba de concesiones y permisos; ya se especificaban los requisitos para el otorgamiento, instalación y cancelación de una concesión; ya se establecía una intervención por parte de la Secretaría de Hacienda en cuestión de concesiones, que afectan bienes federales al cuidado del gobierno. Por cierto, esa ley también era bastante discrecional en sus términos al referirse a las estaciones permisionadas, como aún ocurría al finalizar el siglo XX. Estos permisos eran revocables en cualquier momento y no deberían tener "interés pecuniario alguno", así lo marcaba la Ley de Vías Generales de Comunicación, así lo retomó la Ley Federal de Radio y Televisión en

²⁷ *Medina Peña, Luis, Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, FCE, 1ra. edición, 1994, p. 139.

1960. Dicha legislación señalaba: "Las estaciones comerciales requerirán de concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán de permiso."²⁸

Eran los años en que gobernaba el presidente Adolfo López Mateos (1958–1964) y surgieron nuevos problemas nacionales:

En parte eran producto de una crisis política y en parte resultado del agotamiento de una primera etapa en el proceso de industrialización. La recesión económica de 1960-1961 se debió a una disminución en el ritmo de inversión del sector privado y a una fuga de capitales. La causa fue la diferencia entre el régimen y algunos círculos empresariales. A raíz del impacto provocado por la Revolución Cubana y por la insurgencia de algunos sectores obreros, el gobierno de López Mateos decidió reafirmar públicamente su naturaleza revolucionaria para evitar que su legitimidad fuera puesta en entredicho.²⁹

Se buscaba mantener el predominio del capital nacional en la economía con tres políticas: "limitación a la entrada del capital externo en ciertas áreas estratégicas; fomentar la creación de empresas mixtas en vez de compañías totalmente extranjeras; y estimular la adquisición de productos industriales nacionales".³⁰ En ese periodo se expidió una ley minera y en ella se establecía que se darían nuevas concesiones a empresas de capital nacional o con mayoría del mismo; se nacionalizó la industria eléctrica, y con la Ley Federal de Radio y Televisión se negó la entrada al capital extranjero, pero también "se intentó limitar el poderío económico de los industriales mediante la reducción de propaganda comercial; medida que a nuestro juicio buscó una legitimación del

²⁸ Ley Federal de Radio y Televisión, título tercero, Concesiones, permisos e instalaciones, capítulo primero, artículo 13, 1960.

²⁹ Meyer Lorenzo, *op. cit.*, p. 1285.

³⁰ *Ibid.*, p. 1291.

poder político del Estado frente a los concesionarios y frente a determinados grupos sociales".³¹

Entre estos grupos estaba el sector obrero y de manera notoria los ferrocarrileros, cuyo movimiento fue duramente reprimido a pesar de que había recibido el apoyo de otros sindicatos, de campesinos, de estudiantes y gente del pueblo; se gestaba así el marco político y social que ocho años más tarde, durante la administración de Gustavo Díaz Ordaz, llevaría al país a enfrentar tensiones que desembocaron en los violentos acontecimientos el 2 de octubre de 1968. Dos meses después, el 31 de diciembre, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos,³² que en su artículo noveno dice:

Crea un impuesto que, a partir del día primero de julio de 1969, gravará el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la Ley; y que entre dichas empresas se encuentren los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión;

Con base en este artículo, se elaboró el Acuerdo Relativo al Uso Oficial del 12.5% en Radio y Televisión,³³ firmado por el presidente Gustavo Díaz Ordaz, el cual establecía tres puntos fundamentales. En el primero a la letra dice:

Se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y de televisión el pago del impuesto [...]³⁴

³¹ Fernández Christlieb, Fátima, *Los medios de difusión masiva en México*, op. cit., p. 117.

³² *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1968.

³³ *Diario Oficial de la Federación*, 1º de julio de 1969.

³⁴ *Ibid.*

Estos pagos se recibirían de la siguiente manera:

- a) Los concesionarios podían solicitar que se les admitiera este pago en especie, o sea cediendo 12.5% del tiempo diario de cada estación para mensajes del Estado, el cual aplicaría a programas con base en lo señalado por la Ley Federal de Radio y Televisión, sin que estos mensajes implicaran publicidad de ningún tipo; es decir, ni subliminal ni directamente. Cabría hacer notar que quedaba establecido que si el Estado no utilizaba estos tiempos en un día, los perdía porque no eran acumulables. El concesionario cumplía y cedía el tiempo, pero si no se utilizaba, podría disponer de esos espacios para su programación. “[...] se entenderá que el concesionario cumple con su obligación con sólo poner dicho tiempo a disposición del Estado”.³⁵
- b) Los tiempos del Estado serían distribuidos proporcional y equitativamente dentro de los horarios de transmisión por conducto del órgano que se designó, y que hoy es la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, la cual oiría previamente al Consejo Nacional de Radio y Televisión.

Para cumplir esta misión, el mencionado acuerdo establecía los siguientes requisitos: no poner en peligro la estabilidad económica de las estaciones, tomar en cuenta las características de su programación y notificar al concesionario el uso de los tiempos oficiales con razonable anticipación.

³⁵ Acuerdo relativo al uso oficial de 12.5% en radio y televisión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de julio de 1969.

El segundo menciona que con el pago efectuado con base en los incisos a) y b), quedaba ya cubierto el impuesto establecido en la ley del 31 de diciembre de 1968.

Y el tercero establece que la autorización subsistiría mientras estuviera en vigor el impuesto citado y "en el caso de que el concesionario no proporcionara los tiempos de transmisión a que estaba obligado o no cumpliera con sus otras obligaciones, el impuesto sería cubierto en efectivo y, en su caso, se exigiría a través del procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de las demás acciones que procedan".³⁶

Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda y Crédito Público a lo largo de dos sexenios (1958-1970), narra su punto de vista sobre el origen de este impuesto en especie, que es de 12.5%:

Le propuse entonces [al presidente Díaz Ordaz] una estrategia por la cual el Estado pudiera definir el uso de ciertos espacios en la radio y la televisión, como sucedía en los Estados Unidos y en algunos países de Europa. Para lograr un verdadero efecto positivo, se requería hacer un uso muy inteligente de los tiempos que tuviera el gobierno. Se tenía la experiencia de *La Hora Nacional* —donde el gobierno difundía sus mensajes—, la cual no había sido muy satisfactoria. En la mayoría de los casos, el gobierno no debería participar en la producción de los programas, sino simplemente establecer los lineamientos generales para que se aprovechara su potencial en áreas tan importantes como podían ser la educación, la salud y el debate político. [...] La estrategia consistió en incluir en la Ley de Ingresos de 1969 un impuesto muy elevado sobre los ingresos de las empresas difusoras de radio y televisión. Una vez establecido este impuesto, podríamos negociar con estos medios que lo pagaran donando tiempo al aire para el gobierno. [...] Después de algunos meses de negociaciones de las secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda con los empresarios, se llegó a un acuerdo por el cual estos últimos cedían 12.5% del tiempo de transmisión al Estado. La idea era utilizar estos espacios para programas que llevaran un beneficio a la sociedad. [...] Existían varias opciones para utilizar el tiempo de televisión del Estado en beneficio de la sociedad. En la mayoría de los casos, no era necesaria, ni deseable, la participación directa del gobierno. Simplemente, había que diseñar las estrategias generales y aprovechar la creatividad de individuos e instituciones

³⁶ *Op. cit.*

cuyo acceso a los medios no hubiera sido posible bajo consideraciones exclusivamente de negocios. Desafortunadamente, el proyecto no se consolidó, y el tiempo de Estado se utilizó para difundir tesis gubernamentales o programas de poco interés y de reducido beneficio para la sociedad.³⁷

Si bien antes de que existiera este acuerdo presidencial la radio concesionada ya estaba regulada por la Ley Federal de Radio y Televisión, también es cierto que los radiodifusores no tenían grandes preocupaciones por infringir la ley, pues los errores deberían ser muy graves para que éstos se tradujeran en la pérdida de una concesión y, por lo que se refiere a los tropiezos cotidianos, eran cada vez más difíciles de comprobar debido al deficiente monitoreo radiofónico oficial y al incremento de estaciones de radio en operación.³⁸ Pero en 1969, al surgir el 12.5%, ya no se trataba de una sanción o de una llamada de atención por parte de SCT, sino de impuestos, asunto que no tenía la gravedad de hoy pero que aun así ya era considerada la evasión fiscal como un delito muy serio.

En este documento oficial, como en la Ley Federal de Radio y Televisión, la intervención de los concesionarios fue notoria; hubo cabildeo, presiones, negociaciones, etcétera; sin embargo, el acuerdo de 1969 fue considerado por los concesionarios durante muchos años como una sanción del gobierno, debido a que, según ellos, la radio “transmitió” información acerca de lo ocurrido en el movimiento estudiantil de 1968. En su momento reclamaron que tal acción coartaba la libertad de expresión y la consideraron como un acto de censura y de control de los contenidos. Sabían muy bien que una medida correctiva vía hacendaria podría tener incluso repercusiones que derivaran hasta en la pérdida de una concesión.

³⁷ Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Colmex-FCE, 1998, pp. 231–234.

³⁸ Que aumentaron notablemente durante el sexenio presidencial de 1988 a 1994, periodo en el que se otorgó en concesión un buen número de frecuencias; por ejemplo, según el *Diario Oficial de la Federación*, de 1988 a diciembre de 1990 se dieron 59.

Para administrar la propuesta presidencial, el 21 de agosto de 1969 apareció en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el que se constituye una comisión intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado en la radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales. A este organismo se le denominó Comisión de Radiodifusión.

La aplicación del acuerdo gubernamental violentó las reglas no escritas de las relaciones entre concesionarios y el gobierno, por lo que hubo un rechazo absoluto a esta medida obligatoria que los empresarios buscaron modificar por más de 40 años, pero fue hasta principios del siglo XXI cuando lo consiguieron, con los efectos que se mencionarán más adelante.

En 1970, con la llegada de Luis Echeverría a la Presidencia, inició una década de importantes transformaciones sociales, que sin duda influyeron en la evolución de los medios de comunicación, sobre todo en los culturales de nuestro país. Durante esta administración se publicó el reglamento a la Ley Federal de Radio y Televisión en el *Diario Oficial de la Federación*.³⁹

En esa época el proyecto económico del “desarrollo estabilizador” ya había hecho crisis, y en su estrategia de “reconciliación” con el pueblo de México el presidente Luis Echeverría dio un giro drástico en su gobierno e impulsó lo que más tarde fue conocido como “desarrollo compartido”, sobre el cual Luis Medina señala:

El nuevo modelo, si de modelo se trataba, se propuso desde el principio tareas que probaron ser contradictorias. Se quisieron sostener altas tasas de crecimiento distribuyendo ingreso pero, a la vez, se pretendió mantener la libre convertibilidad del peso y el tipo de cambio. En la prosecución de estos objetivos, Echeverría se

³⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 4 de abril de 1973.

enredó en una política económica espasmódica, de contracción y aceleración, que lo único que alentó a la larga fue la desconfianza.⁴⁰

Con esas medidas Echeverría Álvarez desconcertó al empresariado nacional, que de inmediato se apresuró a cerrar filas para combatir las ideas del gobernante que parecían inclinarse a la izquierda: admiraba a Cárdenas y a Salvador Allende, entonces presidente de Chile; se manifestó por un mejor uso de los medios de comunicación electrónicos e incluso llegó a decir abiertamente que la radio y la televisión mexicanas dañaban el desarrollo cultural de los habitantes del país.

Con ese discurso el mandatario buscaba legitimarse, sabía que el presidencialismo había dejado una negra huella en 1968 y trató de marcar distancia con su antecesor: se manifestó en contra de la injusta distribución de la riqueza, intentó acercarse a los jóvenes, prometió ejercer crítica y autocrítica, habló de diálogo y apertura; también propició el acercamiento con varios intelectuales notables de México y abrió las puertas a muchos escritores y artistas de América Latina que vivieron un largo exilio en nuestro país.

Para ejercer una vigilancia más estrecha sobre los medios electrónicos, al inicio de su mandato Echeverría Álvarez creó la Subsecretaría de Radiodifusión, que dependía de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, e integró en su gabinete a políticos de su círculo, entre ellos estaba Víctor Bravo Ahuja, ingeniero en aeronáutica y física, quien fue nombrado secretario de Educación Pública. Este hombre se convirtió en una de las voces más críticas del contenido de la radio y la televisión mexicanos, pero también hicieron sus aportaciones los secretarios de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes y de Salubridad y Asistencia.

⁴⁰ Medina Peña, Luis, *op. cit.*, p. 178.

Como se aprecia estaban involucradas en esta confrontación las cuatro secretarías a las que la Ley Federal de Radio y Televisión encomendaba diversas tareas.

El fenómeno que se había dado con Obregón y después con Cárdenas en materia de comunicación se mostró de diferente manera con Echeverría: otra vez se manifestó el empoderamiento del jefe del Ejecutivo, pues centralizaba la información y exigía a los propietarios de los medios de comunicación “contenidos” que apoyasen a la educación extraescolar. El “choque de trenes” fue intenso durante aquella administración, pero el asunto no pasó a mayores, la amenaza de redactar una nueva ley para los medios electrónicos se fue diluyendo poco a poco y todo paró en el reglamento de 1973, que a final de cuentas también fue negociado con los concesionarios, quienes se aseguraron, una vez más, de que sus intereses no fueran afectados.

Este breve recorrido a lo largo de la evolución del marco jurídico muestra una historia de lucha de fuerzas de poder donde lo que parece tener menos importancia es la función social de la radiodifusión, pues no ha sido utilizada en primera instancia como un instrumento de progreso y desarrollo para el Estado —entendido aquí como la sociedad organizada jurídicamente— y sí en cambio pone en evidencia que las instituciones del gobierno han reglamentado con la presión de los industriales, constituidos en un poder, y no con el objetivo de administrar de manera adecuada ese bien de la nación, ese recurso limitado, que es el espacio aéreo donde se propagan las ondas radioeléctricas, de tal suerte que han reducido su campo de acción a limitar las posibilidades de la radio comercial como empresas que pudieran quedar fuera de su control. En realidad, lo que se requiere es una nueva ley, más justa y equitativa, donde quede

estipulado claramente, desde el título de concesión, que la radio comercial tiene entre sus objetivos el compromiso de emitir mensajes de servicio y apoyo social, así como de contribuir al fortalecimiento de la cultura nacional.

En cuanto a la radio permitida, no está por demás resaltar que sigue siendo utilizada como instrumento en la centralización del poder gubernamental, a pesar de haber mostrado de manera notable sus posibilidades de servicio y apoyo al fortalecimiento del Estado mexicano en la década de los veinte, y su capacidad para influir en la revaloración de la cultura e identidad mexicana, a partir de la década de los setenta, como se verá más adelante.

En los hechos, la radiodifusión permitida evolucionó y se diversificó, no así el marco jurídico que la regula. La Ley Federal de Radio y Televisión (1960) y su Reglamento (1973) se refieren a los permisos de manera breve y tan ambigua que ni siquiera se explica en ellos el procedimiento para el otorgamiento y cancelación de los mismos. Tampoco los reglamentos interiores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Secretaría de Gobernación ofrecen opciones a la radio permitida, que ya estaba en auge en 1980, cuando fueron publicados ambos reglamentos. En síntesis, lo que contienen estos documentos en materia de radiodifusión son las funciones que otorga a cada una de estas secretarías la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en diciembre de 1976, año en el que la radiodifusión cultural y educativa se encontraba en crecimiento.

También cabe mencionar que esta Ley Orgánica retoma lo que para cada secretaría ha establecido la Ley Federal de Radio y Televisión, salvo un punto: el que pone ciertos límites o condiciones al poder de decisión de la SCT, para

compartirla con el director general de RTC, de la Secretaría de Gobernación, pero que formalmente no se ejerce. Se trata del artículo 36 de esta Ley Orgánica que en su fracción III establece:

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos [...] Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica, por telecomunicaciones y satélites, de servicio público, de procesamiento remoto de datos, estaciones radio-experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones.⁴¹

En el marco legal de los medios electrónicos, corresponde a la Secretaría de Educación Pública, en términos del artículo 11 de la ley, la atribución fundamental de promover y organizar la enseñanza vía la radio y la televisión; la transmisión de contenidos educativos en estos medios de comunicación; promover la transmisión de programas de interés cultural y cívico; vigilar el cumplimiento de los derechos de autor, y el otorgamiento de certificados a locutores y comentaristas.

A la Secretaría de Salud le compete, por medio de la Dirección de Control Sanitario de la Publicidad, la vigilancia de la publicidad de productos y servicios relacionados con la salud, así como la autorización en la materia de bebidas alcohólicas y tabaco, medicamentos, etcétera.

No obstante que la Ley Federal de Radio y Televisión asignaba tareas a la Secretaría de Gobernación en la administración del espacio aéreo, ésta no cumplió a cabalidad sus funciones. Desde entonces era evidente que, al igual que en muchos países del mundo, tal encomienda debería estar a cargo de una entidad más

⁴¹ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976. Última reforma aplicada 21 de mayo de 2003.

abocada al desarrollo armónico de la cultura nacional, una entidad sensible a la diversidad pluricultural del país, no sólo en cuanto a perspectivas y modos de ver la vida, sino también en cuanto a sus lenguas y formas de relacionarse, a su manera de interactuar en las diferentes poblaciones, ciudades y regiones de México.

Al terminar el siglo XX no existía en el país una institución de tal envergadura, y para realizar este cambio sería indispensable una ley que otorgara concesiones y permisos a partir de los contenidos y no de las ganancias económicas. La existencia de un plan nacional en materia de comunicación electrónica tendría que hacer una mejor distribución del espacio aéreo y regular la existencia de radios concesionarias, permisionadas y públicas. Por varias décadas el gobierno en su conjunto evadió esta responsabilidad, pero la presión social va señalando un cambio en esta ruta y, como se verá más adelante, cada vez se organiza mejor para exigir otras leyes que no favorezcan a un partido político o a un grupo en el poder como lo es el sector empresarial. En el México del siglo XXI las leyes en materia de comunicación no pueden seguir siendo resultado de situaciones coyunturales o políticas. El espacio aéreo es un recurso natural y limitado, un patrimonio de la nación donde la radiodifusión comercial, la comunitaria y la de servicio público deben tener muy claras sus responsabilidades de cara a la ciudadanía en su conjunto.

Grande es la responsabilidad del Estado para que exista una distribución justa de las frecuencias que integrarán la radio del futuro, pues en el multicitado proceso democratizador de México el gobierno en turno estará siempre obligado a tomar en cuenta a todos los públicos de este país pluricultural que demandan muy diferentes modelos de radiodifusión. Por tal motivo, al elaborar y aprobar nuevas

leyes, todos aquellos mexicanos que contendieron para ocupar una curul en las cámaras de diputados y senadores no pueden seguir soslayando esta realidad: no es lo mismo poner en contacto un punto con otro del globo terráqueo, a poner en contacto a un emisor con miles y millones de receptores, personajes actuantes en el desarrollo y evolución de un país en el que conviven de manera compleja y hasta violenta, el *México profundo*⁴² de raíces indígenas al que se ha referido Guillermo Bonfil Batalla, y el México moderno que desea integrarse al ritmo del desarrollo mundial.

2.2. Factores que propiciaron cambios

en la radiodifusión mexicana

La transición que ha tenido la sociedad mexicana, de ser un receptor pasivo de mensajes a ser un demandante de contenidos, involucra un desarrollo histórico más complejo en el que juegan un papel protagónico los medios masivos de comunicación: prensa, revistas especializadas y, por supuesto, la radiodifusión.

Por desgracia, en este México impredecible la televisión y la radio no armonizan con el país que queremos: plural, moderno, interrogante y consciente de su diversidad. El problema no radica de forma exclusiva en la carencia de una legislación adecuada, las vertientes son múltiples y en ellas incide también el hecho de que existan instituciones, como ha sido el caso de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, creadas con funciones específicas para salvaguardar la “legalidad” en materia de comunicación masiva pero que, en realidad, sólo han cumplido de manera parcial con sus tareas y únicamente se han

⁴² Libro publicado por Grijalbo, 16a reimpresión, México, 2003.

encargado de mantener el *status quo* y no de propiciar un avance que esté a la altura de los requerimientos sociales.⁴³

La década de los noventa fue una etapa determinante para la configuración del sector de las telecomunicaciones, lo que explica en gran medida su forma de funcionar en México. Las agrupaciones de los radiodifusores concesionarios impulsaron reuniones para generar información sobre los grandes cambios tecnológicos que giraban alrededor de la Televisión de Alta Definición, la Radio Digital y de una compleja red de información vía satélite.

En ese tiempo, 1990, en nuestro país también empezaron a surgir los acuerdos entre el gobierno —por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes— y la iniciativa privada respecto a las llamadas “nuevas tecnologías”. A manera de ejemplo, en septiembre de ese año se firmaron dos convenios: uno para asesorar a los radiodifusores sobre el uso de estereofonía en Amplitud Modulada, y otro que permitió a los concesionarios de Frecuencia Modulada utilizar, dentro del mismo canal asignado, uno o varios subcanales, con los que desde entonces pueden prestar otros servicios (música ambiental o transmisión de datos a baja velocidad). Las normas técnicas, tanto para la estereofonía en Amplitud Modulada como para la instalación, operación y control de las "Subportadoras Múltiplex", fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1990.

⁴³ Esta afirmación se basa en la experiencia obtenida dentro de RTC pues, como se indicó en el exordio de este trabajo, al principio de los años noventa las autoras tuvieron la oportunidad de desempeñar encargos públicos dentro de esta institución gubernamental, lo que les permitió explorar otros campos del oficio radiofónico: conocer números, cifras, relaciones, acuerdos, convenios; en suma, el desempeño profesional que realizaron en RTC les permitió conocer un amplio panorama de la radiodifusión nacional en la última década del siglo XX.

En noviembre de ese año grandes desplegados de periódicos⁴⁴ anunciaron el surgimiento de "Multiradio Digital" (un servicio de música continua en 20 canales operando en otra banda del espectro electromagnético, muy diferente a las dos destinadas a la radiodifusión de AM y FM), cuyas transmisiones de pruebas fueron auspiciadas por autoridades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y testimoniadas por la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos (FCC).

Dos meses después, durante el Seminario Regional sobre Técnicas Avanzadas de Radiodifusión, Televisa dio a conocer su proyecto de implantación de la Televisión de Alta Definición en nuestro país.

Por su parte, también en el marco de este seminario, autoridades de la SCT hablaron acerca de las cualidades de los nuevos satélites mexicanos, que entraron en funcionamiento en 1994: el Sistema Solidaridad, con avanzada tecnología, que permitiría estar a la altura de las necesidades internacionales de comunicación, así como de satisfacer la creciente demanda de servicios nacionales en telecomunicación.

En paralelo a estos acontecimientos, directores de Sistemas Estatales de Radio y Televisión intentaron, una vez más (por varios años lo habían hecho), agruparse para realizar acciones que propiciaran un bien común a estos medios de comunicación, y a pesar de sus carencias y raquíticos subsidios capturaron importantes públicos en sus entidades, atendiendo a un auditorio que no cubre la radiodifusión comercial.

⁴⁴ *El Nacional*, Cultura, p. 18; *Novedades*, p. A-14; *Excélsior*, p. 31-A.

Lo mismo ocurría con el escucha de las radiodifusoras universitarias y de las dependientes del Instituto Nacional Indigenista, donde justamente frente a la cercanía del entonces llamado V Centenario del Encuentro de Dos Mundos se refrendó la importancia de la existencia de estas emisoras como factor de integración hacia dentro de las comunidades, pero también como elemento de enlace hacia fuera de ellas.

La celebración mestiza del V Centenario aguijoneó en su marginalidad a los pueblos indígenas y a la comunicación, pues después de los sucesos de Chiapas en 1994, la radio jugó un papel fundamental en la tarea de generar procesos que contribuyeran a una convivencia nacional armónica.

Así que al iniciarse la década de los noventa, aparte de los temas tecnológicos surgieron otros de contenido social que nos remontan a la antigua discusión sobre el derecho a la información, la cual cobró nueva fuerza al surgir la discusión respecto al papel que desempeñan los medios de comunicación dentro del llamado “liberalismo social”,⁴⁵ proyecto económico impulsado por la administración de Carlos Salinas de Gortari⁴⁶ y que ha influido de manera

⁴⁵ En opinión de Miguel Ángel Granados Chapa: “El liberalismo social, la expresión creada por Jesús Reyes Heróles para sustentar su tesis de que los liberales del siglo XIX reencarnaron en los revolucionarios del XX, habría servido como parapeto a Salinas para practicar en el gobierno la Política Popular, una suerte de maoísmo vernáculo. A ello lo indujeron su compañero Hugo Andrés Araujo y su maestro Adolfo Orive, quienes practicaron la máxima de ‘hacerse pueblo con el pueblo’ antes de trocar esa experiencia revolucionaria por los despachos bien amueblados y las nóminas mejor surtidas. Así como la fe de Eudocio Ravines se perdió en Moscú, la de Salinas en la Revolución Mexicana se extravió en Harvard”.
<http://www.letraslibres.com/index.php?art=6636>.

⁴⁶ Según Carlos Salinas de Gortari, el nuevo liberalismo social “puso énfasis en terminar con la injerencia excesiva del Estado en la sociedad y en dejar atrás las componendas que eso significaba. Se avanzó hacia una meta esencial: liberalizar las fuerzas sociales del control del Estado. Fue a partir de dicho ideario que mi gobierno procedió a la reforma del Estado, la negociación de acuerdos comerciales, la reforma del campo y la educativa, la defensa de los derechos humanos y de las libertades religiosas, la privatización y la desregulación”, Salinas De Gortari, Carlos, *México un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés, 2000, pp. 309-310.

determinante en el destino de la radiodifusión concesionada y permitida en México. Para hacer propaganda de su política de gobierno se puso énfasis en la utilización del llamado tiempo oficial, asunto que se aborda en el próximo apartado.

2.3. RTC y su misión imposible: la regulación

y administración del tiempo oficial

La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía nació como una institución para regular a los medios de comunicación en el país a fin de administrar y darle un mejor uso a la transmisión de los mensajes gubernamentales; sin embargo, por múltiples razones no ha cumplido con su cometido: el uso racional y eficiente del tiempo oficial. Aunque el término de “tiempo oficial” se utiliza como genérico, es importante diferenciar el *tiempo oficial* y otro, el *tiempo fiscal*.⁴⁷

Hasta antes del año 2002 los objetivos y las encomiendas que el Estado hacía a esta Dirección General de RTC —creada el 6 de junio de 1977 y adscrita a la Secretaría de Gobernación— están en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en

⁴⁷ Tiempo oficial: de acuerdo con el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión y el 12 de su reglamento, se señala que el concesionario debe efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración de hasta 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales, políticos, deportivos, de orientación social y otros asuntos de interés general nacionales e internacionales.

Tiempo fiscal: mediante el acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de julio de 1969, el presidente Gustavo Díaz Ordaz instruyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión el pago del impuesto a que se refiere el artículo 9 de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1968, por medio del pago de su importe con 12.5% del tiempo diario de transmisión de cada estación.

la Ley Federal de Radio y Televisión, su Reglamento y en el acuerdo presidencial del 27 de junio de 1969.

El marco jurídico que sustenta y limita a esta Dirección le asigna las tareas de normar, regular, autorizar y monitorear contenidos, así como promover una radio, televisión y cinematografía al servicio del Estado mexicano; sin embargo, como suele suceder con los nombramientos de los funcionarios públicos, éstos no necesariamente responden a un perfil de personas relacionadas con la materia de la comunicación, sino que más bien responden a intereses políticos de coyuntura que ven en esta actividad una posibilidad de ejercer el poder que les otorga el control de los medios masivos en el país. Por ello, la actitud reduccionista y oportunista con la que ha desempeñado su trabajo un alto porcentaje de directores de esta institución los ha llevado a cumplir y a mantener en su caso sólo dos funciones elementales:

- Distribución de campañas oficiales producidas por instancias gubernamentales federales. (Estas campañas se repartían en todo el país desde las oficinas de RTC en el Distrito Federal, por cierto con mucha ineficacia, en parte porque no se contaba con los recursos tecnológicos suficientes, pero también porque se aplicaban con una visión centralista y desconectada de la realidad de las necesidades de información de los diferentes estados.)
- Monitoreo, que consistía en verificar que las campañas oficiales se transmitieran en la radio y en la televisión del país conforme los tiempos en que se programaron (situación que se realizaba también con deficiencia en el Distrito Federal y de forma casi nula en el resto del país).

En su inicio, RTC tenía funciones normativas, operativas y de producción de programas; sin embargo, como parte de las acciones descentralizadoras del gobierno de Miguel de la Madrid, se creó un organismo descentralizado llamado Instituto Mexicano de la Radio (IMER)⁴⁸ que era el encargado de desempeñar las tareas de producción y difusión, por lo cual RTC sólo cuenta con funciones reguladoras.

Desde sus orígenes, el IMER también fue utilizado para producir y difundir mensajes en beneficio de la imagen del gobierno federal. El nombramiento de su director general depende del secretario de Gobernación y tampoco se efectúa con base en un perfil adecuado, sino como parte de los compromisos políticos que se tienen. Un ejemplo de ello fue el nombramiento de la señora Margarita López Portillo, hermana del presidente, como primera titular de RTC. La inexperiencia en el encargo, la inconsistencia y la falta de continuidad en los programas de trabajo no permitieron establecer una política en cuanto a la producción y emisión de mensajes gubernamentales y menos que se conformara una estrategia de Estado respecto a los medios de comunicación.⁴⁹

Las funciones de ambas instituciones estaban definidas en el documento que dio origen al IMER:

[...] Que en materia radiofónica, se hace necesario distinguir entre la normatividad, que incluye las facultades de regulación y control, y la operación, que incluye la administración de recursos físicos, humanos y financieros y la producción de bienes y servicios.

⁴⁸ Nace por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de marzo de 1983.

⁴⁹ Un ejemplo para ilustrar esta situación: durante el sexenio 1988-1994 los cambios fueron tan vertiginosos que hubo tres diferentes secretarios de Gobernación. Por RTC pasaron cuatro directores y en el IMER otros más en la dirección general, los cuales por supuesto incluían a los colaboradores cercanos.

Que la normatividad es una función intransferible de la administración central del Estado, en tanto que la operación ha venido siendo objeto, conforme a las nuevas prácticas administrativas, de una creciente descentralización.

Que la descentralización es una forma de organización para distribuir el ejercicio de las funciones públicas, por virtud de la cual el Estado asigna personalidad jurídica, patrimonio y autonomía técnica a un ente administrativo, dotado de competencia e investido de responsabilidades que permiten el cumplimiento ágil y oportuno de las tareas que le son encomendadas. [...]

Que la descentralización posibilita asignar a la entidad que se constituya para la prestación de un servicio o realización de una actividad un número determinado de funciones antes efectuadas por la administración central, para de esa forma proveer a su mejor realización, en beneficio de los destinatarios del servicio, de quienes intervienen en su prestación y del Estado mismo.⁵⁰

Como se aprecia, la intención de ese momento fue la de consolidar una estrategia de comunicación que cubriera todos los rincones del país y en donde los mensajes oficiales llegaran por igual a todos los mexicanos. Dicha estrategia consistía en tener una instancia (IMER) dedicada a la producción de materiales de interés general y de servicio social, y otra (RTC) que se encargara de girar las instrucciones para que todas las radiodifusoras del país transmitieran esos mensajes dentro del tiempo oficial.

Es necesario mencionar que en aquella época todas las instancias del gobierno federal podían hacer uso del tiempo oficial, política que también ha cambiado en el siglo XXI como se verá páginas adelante.

2.4. El problema de la utilización del tiempo oficial

Para efectos de este trabajo es necesario detenerse en la problemática del “tiempo oficial” en los años 1990 y 1991.⁵¹ Por ley, era obligación de todas las radiodifusoras transmitir mensajes con cargo a este tiempo; sin embargo, el

⁵⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de marzo de 1983.

⁵¹ Alicia Ibarguengoitia, como directora de Radio, y Guadalupe Cortés, como subdirectora de Estudios, Proyectos y Evaluación, conocieron el gran rezago que había en esta materia.

gobierno federal no tenía capacidad de producir los materiales, de distribuirlos en todo el país y menos aún de supervisar su cumplimiento.

Para ilustrar el problema del uso del “tiempo oficial” en esa década es útil hacer el siguiente ejercicio:⁵² en 1991 existían 974 concesiones y 98 permisos, lo que da un total de 1,072 radiodifusoras en el país. Algunas de ellas transmitían 24 horas, otras 18 horas y algunas más tenían un horario llamado de “sol a sol”. Esta circunstancia dificultaba establecer una cantidad exacta de horas/tiempo de Estado, que se divide en dos: la media hora diaria de tiempo oficial al día (artículo 59 de la LFRT) y también del 12.5% del tiempo fiscal (Acuerdo Presidencial del 1 de julio 1969).

Para seguir con este ejercicio es necesario decir que si se hablara de una transmisión de 24 horas, la suma del tiempo oficial y del fiscal sería de tres horas en total, pero como no se podía generalizar en cuanto a las horas de transmisión, por lo que se menciona líneas arriba, en RTC se hacía un cálculo global de 2.5 horas destinadas a la utilización de los tiempos de Estado; este número de horas se multiplicaba por las 1,072 estaciones y el resultado total era de 2,680 horas diarias.

Para determinar a cuántas horas equivalía un año se multiplicaba este primer total por 365 días y resultaban 978,200 horas. Para convertir estas horas en años se dividía la cifra entre las 24 horas de un día. En este caso la nueva

⁵² El 12 de junio de 1991 el Departamento de Estudios Proyectos y Evaluación entregó a la dirección de radio un informe relativo a la inexistencia de documentos que dieran cuenta del uso del tiempo oficial entre 1970 y 1986. Algunos trabajadores que años atrás colaboraban con RTC informaron que la oficina de estadística del tiempo oficial de la Dirección de Radio había enviado esos documentos al Archivo General de la Nación; como no había ningún escrito o registro que diera cuenta de ello, se hizo la solicitud de información a esta institución y la respuesta fue negativa, pues no contaban con los datos solicitados, tampoco existía una ficha de registro que diera cuenta de la entrada del material. Nuevamente fueron los antiguos colaboradores de RTC los que informaron que este tipo de información, si existía, podía haber sido enviada a los archivos muertos de la Secretaría de Gobernación.

cifra era de 40,758.33, ésta dividida entre los 365 días del año daba el número final de 111.66 años.

Todo este tiempo era el que debería ser ocupado con programas y campañas proporcionados por RTC, institución que carecía de los recursos necesarios para cumplir esta misión.

Como se comprenderá, el problema había crecido con el paso del tiempo; ya en 1981 se reconocía la necesidad de construir estrategias, y para aplicar de forma más eficiente el recurso del tiempo oficial en aquella época de graves conflictos económicos se realizaron negociaciones entre el gobierno y los empresarios. La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía convino con los radiodifusores, a manera de prueba y sin compromiso formal, que 60% del tiempo oficial se destinaría a programas y 40% a campañas, (acuerdo que aún en 2000 no se podía soslayar, aunque fuera de palabra).

En virtud de lo anterior y como ejemplo, la composición del tiempo oficial disponible en 1990⁵³ fue de la siguiente manera:

- A) Campañas: 295,197:24' hrs.
equivalente a 33 años, 8 meses, 15 días
- B) Programas: 442,796:06' hrs.
equivalente a 50 años, 6 meses, 29 días

De estos tiempos se utilizaron en ese año en particular, las siguientes cantidades:

- A) Campañas: 182,894:15' horas: 61.9% del disponible para campañas
equivalentes a 20 años, 10 meses, 20 días
- B) Programas: 159,959:45' horas: 36.1% del disponible para programas
equivalentes a 18 años, 3 meses, 5 días

En total la proporción del tiempo utilizado en 1990 fue la siguiente:

⁵³ "Informe sobre el aprovechamiento y optimización del tiempo oficial en Radio", documento interno de trabajo de la Subdirección de Estudios, Proyectos y Evaluación de la Dirección de Radio de RTC, México, mayo de 1991.

342,854 horas correspondían al 46.4% del tiempo total disponible lo que equivale a 39 años, 1 mes, 25 días.

Esto representaba un porcentaje de subutilización de 53.6%.

En años posteriores a 1990 el déficit de programas transmitidos, de vieja o nueva factura, se agravó mientras el número de las concesiones en radiodifusión se incrementaba; es por ello que con todas las reservas del caso y de una manera conservadora se puede hacer un segundo ejercicio: este 53.6% del tiempo oficial no se ocupó de manera óptima durante tres décadas; entonces, se podría decir que en números redondos 39 años de tiempo oficial fueron desperdiciados; una sencilla multiplicación por 30 años (1969-1999) y el resultado es 1,170 años tiempo oficial que no fueron utilizados.

Así que los acuerdos que establecieron el pago de impuestos con tiempo al aire por parte de la industria de la radiodifusión se tradujeron en realidad en una cifra escandalosa y absurda, en un gran desperdicio del recurso disponible que el gobierno federal no tenía para cuándo ni cómo cubrir.

Había una opción para que se produjeran materiales diversos: era por medio de un mecanismo que se denominó “preetiquetados” y consistía en que cada año el gobierno federal asignaba una partida presupuestal a las secretarías de Estado y empresas descentralizadas para que elaboraran sus propios mensajes, campañas y programas de acción. Cada entidad pública tenía que manifestar su deseo de utilizarlos y enviar su información al IMER, Imevisión, Canal 11 y Radio Educación para su producción. Posteriormente estos materiales se turnaban a RTC para ser pautados y distribuidos en el país. Transcurridos varios meses, la Secretaría de Hacienda liberaba el dinero y lo

entregaba a las secretarías y a la instancia productora. Éste era un mecanismo que permitía la participación de otras entidades del sector público y también diversificar los contenidos. Cabe mencionar que si no se ocupaba ese presupuesto se perdía, de ahí su nombre de “preetiquetado”.

Como paréntesis se señala que las radiodifusoras estatales y universitarias en los diferentes estados de la República insistieron mucho para que se les tomara en cuenta como potenciales productoras de materiales en el ámbito nacional, convirtiéndolas de esa forma también en receptoras de los recursos preetiquetados, pero el centralismo de recursos nunca les permitió aliviar sus apremios económicos con esta pequeña ayuda.

Como se puede observar, el problema del tiempo oficial era muy complejo y no sólo arrojaba números rojos en cantidad, sino también en calidad, contenidos y distribución de materiales. En el transcurso de 1985 a 1991 este asunto se abordó desde diferentes enfoques y se presentaron varias propuestas para encontrar una solución:

- Fomentar el uso del tiempo oficial entre los gobiernos municipales (1986).
- Descentralizar la *Hora Nacional* (1987), lo que se tradujo en la producción de media hora nacional y otra media hora en una producción estatal (que algunos estados dejaron de hacer por falta de recursos).
- Fomentar el uso del tiempo oficial entre las dependencias gubernamentales, de acuerdo con temáticas prioritarias nacionales (1988).
- Dar acceso al tiempo oficial a grupos civiles organizados (1988).

- Producir programas en colaboración con los radiodifusores para elaborar series de servicio (1990).
- Incrementar la producción de mensajes de RTC de acuerdo con temáticas prioritarias nacionales (1990)

Sin embargo, ninguna de estas propuestas fue suficiente para resolver el tema del uso del tiempo oficial. El problema resultó de una complejidad tal que a grandes rasgos se podría sintetizar en siete causas principales:

- Magnitud del recurso disponible, superior a la capacidad técnica y de producción.
- Desconocimiento de los directivos de los organismos oficiales sobre el derecho que tenían a usar el tiempo oficial radiofónico para ampliar sus servicios a la comunidad, no para generar imagen política.
- Subutilización de los recursos “preetiquetados” por parte de las dependencias gubernamentales.
- Poco interés de esas dependencias por producir mensajes radiofónicos.
- Rechazo absoluto a los materiales por parte de los radiodifusores concesionados que argumentaban vejez en la información, constante repetición de los mismos temas y deficiencias en el envío de materiales de acuerdo con su vigencia, contenidos rígidos y pesados, y deficiente selección de sus públicos.
- Centralismo en la concepción de públicos, diseño de programas y distribución de los mismos.
- Deficiente capacidad de producción de mensajes radiofónicos.

Aunado a lo anterior, había también un deficiente sistema de envío de solicitudes, órdenes de trabajo y señales que hacían imposible hablar de una comunicación eficiente en el país. Frente a todas estas "cualidades", los radiodifusores protestaban, pues argumentaban que tales deficiencias redundaban en la pérdida de su auditorio con los espacios del gobierno federal.

Así lo entendió el propio director general de RTC, quien a principios de 1990 señaló: "RTC no quiere los tiempos de las radiodifusoras, éstos ya los tiene por ley, queremos sus públicos para mejor cumplir con nuestras funciones".⁵⁴

Con este principio, en 1990-1991, la Dirección General de RTC entabló negociaciones con los radiodifusores para elevar la calidad y la cantidad de los programas destinados al tiempo oficial. Se hablaba de una preocupación común, la de no ahuyentar ni perder audiencia: "El empresario sabe que no llega al 100% del auditorio que oye radio, pero sí le interesa el 100% del perfil al que se dirige".⁵⁵

Atrás de esta afirmación había un razonamiento: el radiodifusor comercial permanentemente busca todo tipo de negociaciones o estrategias que le permitan mantener la preferencia de sus públicos, negocia con las autoridades y también con sus patrocinadores los espacios oficiales y comerciales. Su objetivo es encontrar fórmulas atractivas para evitar el exceso de "anuncios" que ahuyente al radioescucha. Eso resultaba conveniente para todos, pero no era sencillo encontrar una fórmula adecuada. En la década de los ochenta se había dado una negociación que dio origen a la elaboración de programas que se retransmitieron cíclicamente hasta 1990, sin importar que su contenido envejeciera por más de 10 años y tuviera una deficiente factura. Esto es parte de la historia.

⁵⁴ Nájera Torres, Javier, director general de RTC, 17 de enero de 1990.

⁵⁵ *Ibid.*

De acuerdo con el artículo 67, fracción I de la Ley Federal de Radio y Televisión, la propaganda comercial debía mantener un “prudente equilibrio” entre los cortes comerciales y el conjunto de la programación. Por otro lado, el artículo 42, fracción II del Reglamento de dicha ley establecía los términos del mencionado equilibrio: el tiempo de propaganda comercial no debería exceder 40% del tiempo total de transmisión (párrafo a, de la citada fracción).

Cuando se tratara de transmisiones que obedecieran a una continuidad natural, las interrupciones no podrían ser más de 12 por hora de transmisión, de un minuto y medio de duración cada una. En el caso de programas que no obedecieran a una continuidad natural, las interrupciones no podrían ser más de 15, cuya duración no excedería los dos minutos (párrafo b).

De lo anterior surgió en aquella época otro acuerdo verbal entre RTC y la CIRT. En el terreno de la negociación, la industria propuso establecer barras programáticas de la siguiente manera:

El 40% de 12.5% a partir de ese momento se aplicó a campañas. Un corte de dos minutos al inicio de cada hora durante el día. Un corte de un minuto a la mitad de las horas durante el día. En total, tres minutos por hora que equivalían a 72 minutos al día.

El 60% de 12.5% de transmisión cedidos al Estado se aplicó a programas. Tres barras de 30 minutos y una de 18 minutos para programas distribuidos en diferentes turnos: matutino, vespertino, nocturno y madrugada respectivamente, lo que arrojaba un total de 108 minutos al día.

El convenio que parecía equitativo para las partes negociantes no lo era necesariamente para el oyente. Sin embargo, se mantuvo por 10 años sin que en

realidad rindiera frutos positivos ni para los radiodifusores en el Distrito Federal ni para el gobierno federal y menos aún para el destinatario principal: el radioescucha.

Aunque en el papel parecía una propuesta interesante, la realidad era otra. Al entrar al aire las viejas y reiteradas series de RTC, con problemas de producción, contenido y transmisión deficiente vía telefónica, el radioescucha ejercía su derecho de cambiar de estación o apagar el radio.

Éste era el panorama en el inicio de la década de los noventa, cuando por medio del ejercicio profesional las autoras entraron en contacto con el Consejo Consultivo de la CIRT, que integraba a las delegaciones de la Cámara a lo largo y a lo ancho del país. Viajaron a sus lugares de origen, conocieron sus instalaciones, se enteraron de sus códigos de ética, tanto escritos como verbales, de su relación con sus gobiernos locales, así como de sus observaciones sobre la administración del tiempo oficial. Entre sus quejas más reiteradas mencionaban que se les enviaban promocionales con contenidos que nada tenían que ver con su perfil o con las características geográficas de su estado, además de que adolecían de calidad sonora. Se quejaban también de que muchas de las campañas llegaban a sus estados fuera de temporada. Por ejemplo, tenían campañas en donde se hablaba de incendios forestales en época de lluvia, o de estiaje en el otoño. En cuanto a los programas, señalaban que se les enviaban materiales muy repetidos y sin seguimiento de continuidad. También denunciaban a los gobernadores de sus estados que utilizaban el tiempo oficial para el lucimiento personal y no para difundir mensajes de verdadero interés y trascendencia para la región.

Otra solicitud recurrente que hacían los radiodifusores de la frontera norte era que se les otorgaran permisos para transmitir información más allá de la frontera, en virtud de que su cobertura llegaba en Estados Unidos a públicos de origen hispano y anglosajón. El tema era digno de un estudio profundo porque en números resultaba importante el vasto auditorio latino del otro lado de la frontera. Allá, las estaciones que transmitían tiempo completo en español se habían ido incrementando, a tal grado que en la última década del siglo XX Ricardo G. Ocampo señalaba:

Los latinos estadounidenses son la décima parte de los 250 millones de norteamericanos; tienen 14 congresistas en el Capitolio, significan un mercado potencial anual de más de ciento cincuenta mil millones de dólares, suman trece millones de votos potenciales y se duplicarán en menos de treinta años.⁵⁶

Por esa razón, en 1990, se organizaron dos encuentros de comunicación social, uno en Ciudad Juárez, Chihuahua, y otro en Reynosa, Tamaulipas, a los que fueron invitados académicos, funcionarios locales y nacionales, además de radiodifusores públicos y privados. El fenómeno de la globalización se extendía rápidamente y las señales de radio eliminaban fronteras; por tal motivo el reto estaba en encontrar contenidos que fueran atractivos para el mayor número de audiencia posible.

Una vez más el acelerado desarrollo de los medios ponía de manifiesto la caducidad de la legislación en materia de comunicación. Los radiodifusores concesionarios no contaban con una ley que los apoyara para saltar las fronteras, y los satélites mexicanos sólo estaban autorizados para emitir señales

⁵⁶ Ocampo G., Ricardo, "Spanish USA: se habla español", publicado en la sección "Actualidades", *Revista Mexicana de Comunicación*, núm., 12, México, agosto de 1990, p. 38.

desde el país al propio país, así que en 1990 se apoyó a los radiodifusores para que recurrieran con mayor frecuencia al "puenteo" con satélites de otras naciones, y así pudieran realizar enlaces internacionales (por ejemplo, para transmitir una señal de la Comunidad de Estados Independientes a México, se requerían de cuatro a cinco "puenteos"). En esa administración de RTC se autorizaron transmisiones en inglés, incluso para programas de corte noticioso tendentes a abrir fronteras y fortalecer los medios de comunicación en la franja fronteriza, donde el fenómeno de transculturación era intenso en ambos lados.

En la frontera norte, los radiodifusores que llevaban muchos años dedicados al negocio de la radio demandaban con urgencia que las leyes se adecuaran a los avances y posibilidades de la transmisión de señales de audio. De las reuniones con los directores de las radios estatales, universitarias e indigenistas, se concluyó que existía una imperiosa necesidad por replantear la función de un órgano normativo y regulador como lo era RTC, en virtud de que no estaba dando los pasos necesarios y suficientes para apoyar a todos los sectores de la radiodifusión nacional. En el caso específico de los concesionarios pequeños, el apoyo que requerían era para lograr la evolución de sus radiodifusoras, y en el caso de la radio permitida se necesitaba colaborar con su proyecto de cohesión para impulsar la promoción y desarrollo de la cultura.

La tarea era compleja pero aún había muchas rutas por explorar en aras de tener una mejor comunicación de Estado. En 1990-1991 se lograron buenos acuerdos con la directiva de la CIRT, incluso su presidente, Adrián Aguirre (1990-1992), opinó: "El diálogo con las autoridades fue abierto, propositivo y se

concretó una plataforma de apertura en temas socioeconómicos y políticos, haciendo un círculo virtuoso.”⁵⁷

Este círculo al que se refiere el empresario de Radio Centro estaba en periodo de construcción. A lo largo de un año se habían realizado estudios del perfil de las emisoras y del comportamiento de sus audiencias; se retiraron las viejas series que habían sido grabadas 10 u ocho años atrás y cuyos temas estaban vinculados a celebraciones cívicas; se hizo una convocatoria en diferentes sectores para que aportaran ideas nuevas y fue así como llegó una propuesta del periódico *unomásuno*, que se convirtió en un programa de ecología; otro ejemplo fue el proyecto que presentó un grupo de hacedores de teatro que colaboraban en aquella época con el IMER y que realizaron una serie que resultó atractiva entre los jóvenes que escuchaban estaciones como Rock 101 y W FM; en todos los casos se trataban de programas que tenían estructuras muy dinámicas y que armonizaban con el perfil musical de la estación a la que se asignaban, incluso es preciso mencionar que también colaboraron con estos programas —cuya misión era ocupar el tiempo oficial— los propios concesionarios, quienes propusieron series de corte cultural.

Frente a estas propuestas de RTC no hubo negativa de los radiodifusores a transmitir el tiempo oficial y en efecto parecía que podía empezar así un círculo virtuoso; pero para consolidarlo hacía falta un proyecto integral y que RTC fuera mucho más allá del monitoreo oficial, que se convirtiera en una institución que planeara estrategias nacionales y que coordinara las acciones necesarias para hacer frente a los cambios que se avecinaban con la era digital en radiodifusión y

⁵⁷ *Industria de radio y televisión / Memorias de su compromiso con México*, op. cit., p. 73.

el advenimiento de la sociedad de la información. Entre las estrategias que RTC estudiaba en aquella gestión⁵⁸ se encontraba la de descentralizar los “preetiquetados”, con ello se buscaba beneficiar a las estaciones de servicio público en los diferentes estados de la República, pues se traducía en impulso a la producción regional, apoyo económico para los trabajadores de los medios estatales. Esta medida permitiría aligerar la carga del gobierno federal para cubrir los más de 111 años de tiempo oficial que era menester producir cada año, ya que los productos radiales obtenidos en cada entidad darían servicio directo a los auditorios para los cuales habían sido diseñados. Incluso, a petición de los directores de los sistemas estatales de radio y televisión, se estudiaba la manera de hacer una propuesta para que el 12.5% fuera cubierto, en parte, con dinero que se utilizaría para impulsar la producción en sus estados.

Pero todo se quedó en proyecto, no se convirtió en hechos porque no había un Plan Nacional de Radiodifusión para México ni una política de Estado que concibiera la administración del espacio aéreo con apego a la realidad y con equidad; donde pudieran convivir en armonía la vertiente comercial —como una industria competitiva en el proceso global de modernización que enfrenta el mundo— y una vertiente pública que diera servicio a la sociedad y se viera fortalecida con patrocinios que la harían menos dependiente de los gobiernos estatales para que pudieran, con recursos propios, enfrentar los altos costos que exigen los cambios tecnológicos, además de obtener autonomía editorial. Al iniciar el nuevo siglo, no había y no hay una política de Estado que reconozca la existencia de la radiodifusión comunitaria que también requiere de autonomía y

⁵⁸ Javier Nájera Torres fue director general de RTC en 1990-1991.

capacidad económica para abrir espacios de expresión a la ciudadanía que la crea, sostiene y escucha.

Un proyecto de tal envergadura no podría soslayar la importancia que tiene el desarrollo de la radiodifusión en estas dos vertientes permitidas para fortalecer la identidad nacional y generar información regional que, como ya lo han señalado dirigentes de grandes consorcios internacionales en materia de radio, cobra una importancia capital en el mencionado proceso globalizador de la información. Esta información local y regional seguiría cumpliendo con su misión más importante: comunicar a los sectores desprotegidos de la sociedad y atenderlos, en la medida en que se les brinden materiales de difusión e información útiles y acordes con sus necesidades.

La sociedad mexicana participativa es exigente y los medios de comunicación electrónica deberán ser más plurales y abiertos si desean seguir en la competencia que se ha vuelto aún más compleja por la transformación que han sufrido estos medios en función de la evolución tecnológica, tema central del capítulo siguiente. Se requieren entonces medidas que nos sitúen a la altura de los nuevos retos y oportunidades que ofrecerá el nuevo milenio pues, como se verá en el epílogo de este trabajo, el fracaso de la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía con los tiempos del Estado se tradujo en un despojo a la nación con el llamado “decretazo” presidencial⁵⁹ del 10 de octubre de 2002.

⁵⁹ El llamado “decretazo” disminuyó sensiblemente el llamado “tiempo oficial” (de 12.5% a .25% del tiempo total de transmisión). Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 2002.

Capítulo 3

De lo analógico a lo digital

La evolución de la tecnología en materia de radiodifusión durante la última década del siglo XX y la primera del XXI ha sido factor de gran influencia en el desarrollo de los medios de comunicación electrónicos en el mundo: la producción, los soportes, los sistemas de transmisión y recepción entraron en una etapa de cambio radical; en un futuro cercano, la tecnología digital habrá desplazado a los antiguos sistemas analógicos, la transición será paulatina pero llegará el día en que sólo se hable de comunicación digital. El vertiginoso avance tecnológico de los medios de comunicación, la radio en particular, hace necesaria una reflexión sobre sus posibilidades y desafíos. Los dos primeros debates internacionales que se llevaron a cabo en México a instancias del sector privado y el gobierno no tuvieron amplia difusión y por eso están aquí; en ellos se generó información que resulta fundamental para comprender el origen de los debates que se dieron acerca de la ley de medios en México al inicio del siglo XXI, tal es el objetivo de este capítulo.

Iniciaba la década de los noventa y crecía la inquietud sobre el futuro de la radio en el mundo, un futuro digital. Desde aquellos años ya se insistía en que cada país debía de tomar una posición respecto a los cambios tecnológicos que se avecinaban porque todo parecía indicar que era inminente la utilización de nuevas frecuencias electromagnéticas, de tal suerte que el espacio aéreo podría ser distribuido de otra manera, más equilibrado y equitativo en materia de radiodifusión.

3.1. El inicio de una nueva era en la radio

A más de 170 años de que Michael Faraday se planteara el interrogante de que “quizá” el espacio no estaba absolutamente vacío, el mundo ha entrado a una nueva era en telecomunicaciones que modificará drásticamente el uso del espacio aéreo, donde se propagan las diferentes ondas electromagnéticas clasificadas de forma general en 11 bandas con diferentes usos y servicios.

Como se observa en el cuadro 1, las bandas 6 y 8 corresponden al servicio de radiodifusión sonora. De acuerdo con información de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT),¹ en la ciudad de México se encuentran totalmente saturadas, mientras que en Baja California Sur hay un déficit de señales de radio analógica.

La banda 6, correspondiente a las ondas hectométricas, se utiliza para transmitir las señales en amplitud modulada (AM), que en el cuadrante radiofónico localizamos desde los 535 hasta los 1,605 kiloHertz (kHz). Su sonido es monoaural y es muy susceptible a recibir ruidos e interferencias. A final del milenio, en esta banda se encontraban 33 emisoras separadas entre sí en el Distrito Federal y área conurbada, por un espacio de al menos 30 kHz, con excepción de 710 y 730 kHz, cuya separación es de sólo 20 kHz.

La banda 8, correspondiente a las ondas métricas, se utiliza para la propagación de señales en frecuencias altas y moduladas (FM), que van desde los 88 hasta los 108 megaHertz (mHz), que equivalen a 88000 y 108000 kHz respectivamente. Su sonido es estereofónico, además de que son señales que ya no son sensibles al ruido e interferencias. En este caso, las frecuencias se

¹ www.sct.gob.mx.

encuentran separadas una de otra por 800 kHz, salvo algunas excepciones que tienen un espacio de 400 kHz, como el caso del Distrito Federal, con frecuencias asignadas a universidades como la Iberoamericana y el Instituto Politécnico Nacional, y en otras regiones como Coacalco y Zumpango, en el Estado de México; Tula, en Hidalgo, y Texmelucan, en Puebla, entre otras.

Cuadro 1

DESIGNACION INTERNACIONAL DE BANDAS Y SUS FRECUENCIAS DEL ESPECTRO ELECTROMAGNETICO

ESPECTRO RADIOELECTRICO										
FRECUENCIAS AUDIBLES AL OIDO HUMANO (de 20 Hz. hasta 20 kHz.)										
LONGITUD DE ONDA en metros:										
10^3	10^2	10^1	10^0	10^{-1}	10^{-2}	10^{-3}	10^{-4}	10^{-5}	10^{-6}	10^{-7}
BANDA 1	BANDA 2	BANDA 3	BANDA 4	BANDA 5	BANDA 6	BANDA 7	BANDA 8	BANDA 9	BANDA 10	BANDA 11
ELF Extremely Low Frequency	SLF Super Low Frequency	ULF Ultra Low Frequency	VLF Very Low Frequency	LF Low Frequency	MF Medium Frequency	HF High Frequency	VHF Very High Frequency	UHF Ultra High Frequency	SHF Super High Frequency	EHF Extremely High Frequency
3 Hz - 30 Hz	300 Hz - 300 Hz	300 Hz - 3 MHz	3 MHz - 30 MHz	30 kHz - 300 kHz	300 kHz - 3 MHz	3 MHz - 30 MHz	30 MHz - 300 MHz	300 MHz - 3 GHz	3 GHz - 30 GHz	30 GHz - 300 GHz
ONDAS Milimétricas										

LONGITUD DE ONDA en metros:										
10^3	3×10^2	3×10^1	3×10^0	3×10^{-1}	3×10^{-2}	3×10^{-3}	3×10^{-4}	3×10^{-5}	3×10^{-6}	3×10^{-7}
RAYOS INFRARROJOS	RAYOS INFRARROJOS	RAYOS INFRARROJOS	RAYOS INFRARROJOS	RAYOS INFRARROJOS	RAYOS INFRARROJOS	RAYOS INFRARROJOS	RAYOS INFRARROJOS	RAYOS INFRARROJOS	RAYOS INFRARROJOS	RAYOS INFRARROJOS
3 THz - 3 THz	10^{14} Hz									
RAYOS ULTRAVIOLETA										
RAYOS GAMMA										
RAYOS COSMICOS										

Elaboró: CofeTel.
Fecha: Octubre 15, 2007

En la última década del siglo XX aumentó el debate sobre la modificación del espectro electromagnético por la posibilidad de utilizar una nueva banda de ultra-altas frecuencias, que se identificarían en gigaHertz (lo cual significaría agregar otros seis ceros a la expresión numérica de una frecuencia si está expresada en kHz). Sus ondas serían muy pequeñas y se podrían manipular para hacerlas viajar por el espacio aéreo hasta llegar al público que adquiriera un nuevo receptor digital, el cual operaría dentro de la Banda L (que es distinta a las que utilizan la amplitud modulada y la frecuencia modulada); esta banda se encuentra localizada entre los 1452 y 1492 MHz. Se decía que esta nueva banda abriría los horizontes de la radio digital, cuyo nacimiento y proceso de aplicación ha requerido ya un largo camino de negociaciones y convenios internacionales, porque además de que afectaría los aspectos técnico y económico de todos los países del mundo, también ejercería una fuerte influencia en lo político, en lo social y en lo cultural.

En ese momento existían principalmente dos diferentes propuestas tecnológicas de radio: la de Europa representada por el sistema Eureka 147, que proponía utilizar la Banda L localizada entre las frecuencias que van de 1452 a 1492 MHz, y la de Estados Unidos representada por el sistema IBOC, tecnología que permite utilizar las mismas frecuencias de la radio AM y FM.

Cuando se habla de tecnología de punta es frecuente asociar estas palabras a novedosos aparatos de transmisión y recepción, lo cual es verdad; sin embargo, es preciso poner énfasis en que en ambos casos lo primordial es el tema de la redistribución del espacio aéreo, donde se propagan las ondas de radio: un recurso natural, perenne, intangible y limitado.

Cabe recordar que en este espacio radioeléctrico no solamente se propagan ondas electromagnéticas que dan servicio de radiodifusión sonora; son mucho más los servicios y usuarios: sistemas de radiocomunicación, usos particulares, de radionavegación para barcos y aviones, para la policía, el ejército, etcétera. La gama de frecuencias que utilizan cada uno de estos servicios son diferentes unas de otras y luego, dentro de cada una de ellas, también hay diversos modos de propagación.

Para evitar que estos campos interfirieran entre sí, y también para sacar el mayor rendimiento posible de este recurso natural, fue creada la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT),² organismo de las Naciones Unidas cuya función es reglamentar el uso del espectro electromagnético y el uso de la órbita geoestacionaria de los satélites artificiales.

México inició este tipo de transmisión vía satélite a partir de 1965, cuando se puso en órbita El Pájaro Madrugador, a fin de brindar servicios internacionales de telefonía y conducción de señales de televisión por medio de los servicios de la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (Intelsat 1).³ En 1968 alquiló un transponder de Intelsat para transmitir los Juegos Olímpicos que se desarrollaron en el país.

México ingresó a la órbita de la comunicación por satélite en 1985 cuando lanzó el Sistema Morelos de Satélite (SMS), el I y II, el primer sistema doméstico:

Un hecho que estimuló el uso del satélite fue la modificación, en 1987, del artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la cual permitió que los

² Este organismo internacional tiene sus primeros antecedentes en 1865 con la llamada Unión Telegráfica Internacional.

³ *Industria de radio y televisión / Memorias de su compromiso con México, op. cit. p. 45.*

particulares instalaran sus propias estaciones terrenas para la transmisión y recepción de señales.⁴

En noviembre de 1993 fue lanzado el satélite Solidaridad I y en octubre del siguiente año el Solidaridad II, que sustituyó al Morelos I. Más adelante, en 1999 se lanzó el Satmex 5, y para 2004 el Satmex 6, cuya capacidad lo ha convertido en “uno de los más importantes de la región.”⁵

En este proceso de tránsito hacia la radiodifusión sonora digital, la UIT celebra de manera periódica la Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones (CAMR) y cuenta con un Comité Consultivo Internacional de Radiocomunicaciones (CCIR), que tiene la tarea de elaborar y proponer las normas que regulen la radiodifusión (entiéndase radio y televisión) analógica y digital en el mundo.

Como autoridad mundial, la UIT tiene a su cargo la encomienda de realizar y vigilar la distribución de frecuencias en el planeta, que se da principalmente en tres niveles:

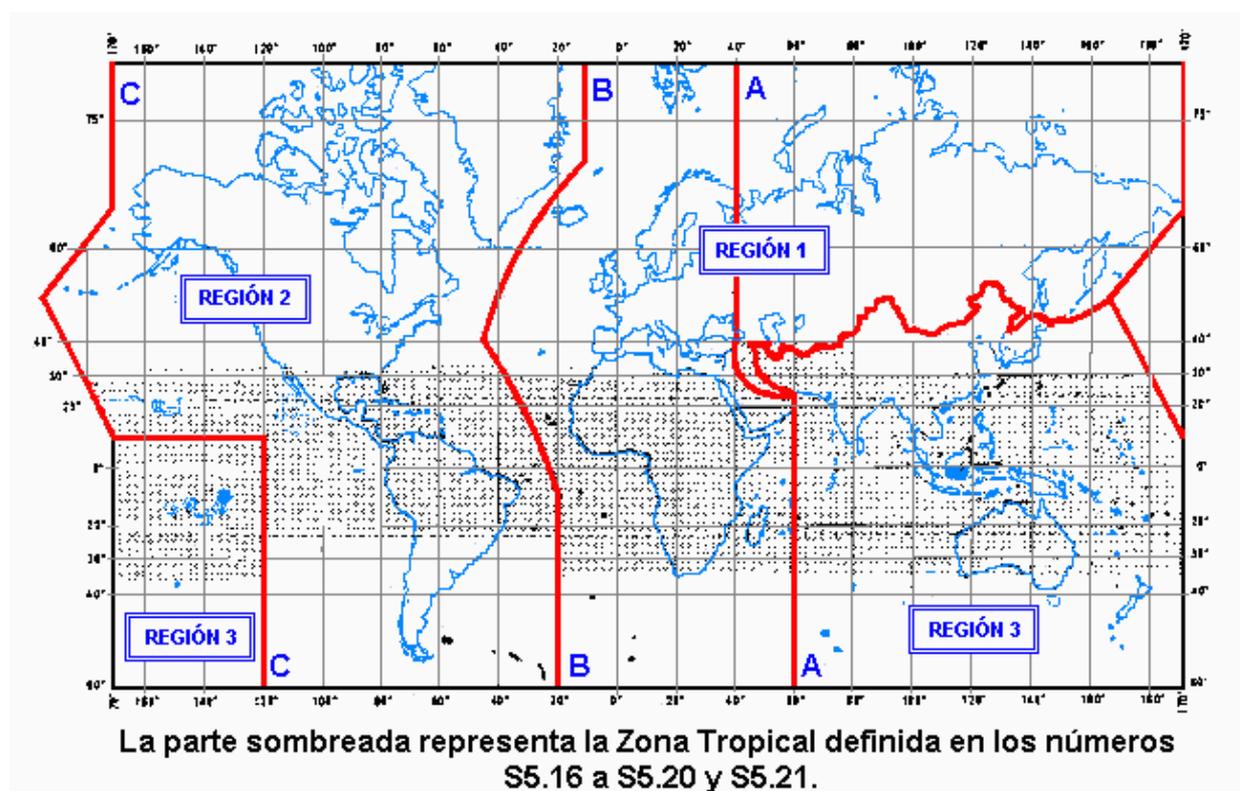
- El primero, como se aprecia en el mapa 1, divide a la tierra en tres grandes regiones.
- El segundo nivel ocurre cuando las frecuencias asignadas se redistribuyen entre los países que componen cada una de esas regiones.
- El tercero es competencia del gobierno de cada país, que tiene a su cargo la redistribución interna dentro del espectro que se haya reservado para su territorio.

⁴ Sosa Plata, Gabriel, *op cit.*, p. 132.

⁵ Sosa Plata, Gabriel, *op. cit.*, p. 133.

Cabe señalar que en algunos países hay organismos de competencia en el ámbito local que se encargan de la redistribución de frecuencias a menor escala (un ejemplo de ello lo tenemos en España, con las regiones autónomas).

Mapa 1⁶



Si bien es cierto que la radiodifusión digital aún tiene que librar muchos debates, sobre todo en cuanto los estándares que deben adoptarse en los diferentes países, y lograr la mejor forma de estar al alcance del consumidor en todo el mundo, también es cierto que ya ha caminado un largo trecho, pues los principios de su historia se remontan a la década de los setenta.

⁶ El mapa fue elaborado y publicado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), www.cofetel.gob.mx.

La CAMR-1979 emitió la resolución 505, con la que invitaba a CCIR a acelerar los estudios sobre las características técnicas de un sistema de radiodifusión sonora digital por vía terrestre y vía satélite, con recepción individual, a través de receptores portátiles o en automóviles, la cual podría transmitirse en la gama de frecuencias que van de los 500 a los 2000 mHz.

En dos reuniones más, en 1985 y 1988, continuaron examinando las posibilidades de esta tecnología y precisamente en el año de 1988 se publicó la resolución 520 con la cual se ampliaba el límite superior de la gama de frecuencias en estudio a 3000 mHz. Por tal motivo se pidió al CCIR que realizara estudios técnicos respecto a tres puntos fundamentales:

1. La repercusión al asignar las frecuencias y los parámetros del sistema, sobre todo en los requerimientos de potencia del satélite, las características de las cadenas transmisoras y receptoras y las características de propagación.
2. La anchura de banda requerida por el servicio.
3. Los aspectos técnicos de la compartición del espectro entre servicios, con especial atención a la compartición geográfica.

A partir de esa fecha, varios países que participaron en la Unión Europea de Radiodifusión (UER) y la Agencia Espacial Europea (AEE) avanzaron en estos estudios, a los que posteriormente también se integró Estados Unidos. De tal suerte que en la CAMR-88, el CCIR presentó un informe que mostraba la viabilidad del suministro de un servicio de radiodifusión sonora por vía terrestre y satélite a

receptores de vehículos y receptores portátiles con el nivel de tecnología existente hasta 1990.

En la recepción de señales de radio destaca el desarrollo del Radio Data System (RDS). Esta señal decodificada por receptores de FM especiales permitía, entre otras ventajas: la sintonía automática, seleccionar el tipo de programas a recibir (de acuerdo con la estación de radio, búsqueda del género musical o hablado), elegir el tipo de contenidos de preferencia, mostrar el nombre del programa recibido mediante una pantalla alfanumérica, escuchar programas con informaciones de tráfico, dispositivo de alarma ante emergencia y recepción de mensajes de las autoridades de tráfico. El sistema permitía además poner en marcha un servicio de mensajería electrónica o *radio paging* para obtener mensajes personales.

Todos estos avances en la tecnología digital de los medios de comunicación electrónicos alimentaron la feroz competencia entre los principales consorcios del ramo en el ámbito mundial, quienes empezaron a pelear por desarrollar los prototipos que se requerirían para la implantación de la tecnología, con base en las características y normas acordadas en las reuniones internacionales de la UIT. La aprobación de sus modelos significaría la posibilidad de cuantiosas ganancias económicas que se incrementarían ostensiblemente si sus productos llegaban a ser adoptados por un gran número de países, pues ello generaría el pago de derechos para utilizar las patentes y la venta de equipos. De esta discusión parte la afirmación de que el mundo se divide en dos: los que producen y venden tecnología y los que la compran. Esta convicción es la que ha llevado a Estados Unidos a imponer una vez más su perspectiva respecto a la radiodifusión digital.

En aquel momento, el desafío no sólo consistía en concebir los circuitos integrados necesarios para la radio digital, sino además producir estos componentes a un costo tal que su precio final resultara atractivo para los usuarios.⁷

3.2. México, un aliado estratégico: Primer Seminario

Regional sobre Técnicas Avanzadas de Radiodifusión

En el marco de los cambios tecnológicos que se vislumbraban en el mundo, en la ciudad de México se llevó a cabo, del 28 al 31 de enero de 1991, el Primer Seminario Regional sobre Técnicas Avanzadas de Radiodifusión, organizado por la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con el apoyo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. El objetivo primordial de este seminario era "poner en contacto a los miembros de la industria de radiodifusión de México y América Latina con las nuevas tecnologías".⁸

Desde entonces, para las grandes corporaciones mundiales resultaba fundamental que el futuro de sus empresas estuviera en función de garantizar un mercado que expandiera sus productos en todo su alrededor. En este sentido, México se convertía en un aliado estratégico en lo concerniente a América Latina y el sur de Estados Unidos.

En ese encuentro resultó evidente que las empresas electrónicas más importantes del mundo ya tenían una fuerte competencia por el desarrollo de los

⁷ Martínez-Costa, María del Pilar, *La radio en la era digital*, Madrid, Ediciones El País, Aguilar, 1997, p. 55.

⁸ Palabras de Carlos Mier y Terán, subsecretario de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, enero de 1991.

prototipos de radio digital, que si bien en esa época aún estaban en etapa experimental, ya daban claras muestras de haber alcanzado un momento lo suficientemente maduro como para que avanzara el proceso de estudio que debía llevar a cabo la CCIR, a fin de emitir sus recomendaciones en relación con los estándares que se aprobarían para la fabricación de sistemas de producción, transmisión, antenas y aparatos receptores en un nivel masivo.

A lo largo de esos días de trabajo, las autoridades en materia de comunicación y los empresarios de la radiodifusión en México pudieron comprobar tanto el avance como las pugnas que presentaban algunos países en el desarrollo de estas tecnologías. Tal fue el caso de Japón, con su proyecto MUSE en el terreno de la televisión de alta definición; Europa, con sus proyectos EUREKA para DAB (Digital Audio Brocating) y MAC para HDTV (High Definition Television), así como Estados Unidos, con la propuesta de utilizar en radio el sistema In Band-On Channel (IBOC).

En este seminario también estuvieron presentes ingenieros y directivos de radiodifusoras del Caribe y países latinoamericanos que, a excepción de Brasil, mostraron su gran desaliento al comprender el enorme retraso en el que se encontraba su infraestructura técnica y la carencia de satélites propios, lo cual los colocaba en serias desventajas para participar activamente en la evolución de esta tecnología en su país y, por ende, en el mundo.

De esta situación desventajosa se desprendió la solicitud que hicieron diversos representantes de naciones latinoamericanas a los miembros de la UIT y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México para que los representaran en la siguiente reunión de Torremolinos, España, donde los países

que estaban a la vanguardia seguramente marcarían la ruta y el destino de la radio digital, no sólo en cuestiones técnicas, económicas y de alianzas, sino también en materia de contenidos e, incluso, en asuntos de legislación internacional que inevitablemente repercutirían en las legislaciones nacionales en materia de comunicación.

En aquel momento el reto tecnológico más importante era transmitir de manera directa desde satélite a receptores fijos (casa, oficina, etcétera) y en movimiento (automóvil, tren y avión), con antenas pequeñas y de uso doméstico. El éxito en esta misión permitiría cumplir con los objetivos que se buscaban en el ámbito empresarial: calidad de disco compacto, sonido más nítido, mejoría en la estereofonía, diversos receptores que fueran económicamente accesibles y cuya demanda repercutiera en el abaratamiento de costos de producción, además de la posibilidad de atraer mayores ingresos por concepto de publicidad.

Era lo que buscaban empresarios y gobiernos de diferentes países; sin embargo, aunque la meta era la misma, los modos de llegar a ella y los usos que se harían de los multimedios en un proceso de apropiación variaban de manera considerable conforme a la historia particular de los medios electrónicos en las diferentes regiones del mundo. Para México, la influencia que ejercía Estados Unidos era definitiva.

A partir de entonces una comisión se integró a las discusiones sobre el establecimiento de la radio digital y la televisión de alta definición en el mundo. Representantes de gobiernos y empresas de otros países demandaron —vía empresarios y autoridades de la SCT— a que tomara una postura en relación con el estándar que México apoyaría en el futuro. Ello recuerda el liderazgo que el país

tenía en América Latina en los inicios de los años veinte⁹ y que se perdió, pues, como se verá más adelante en este trabajo, todavía en los primeros años del siglo XXI no se tiene una posición clara al respecto, porque “las opciones son diversas, pero las dudas, los intereses económicos y la apatía gubernamental han prevalecido entre los actores involucrados que finalmente decidirán el futuro de la radio abierta en el país”.¹⁰

3.3. Y México... ¿qué opina?

El año 1992 era crucial para todas las decisiones que se estaban tomando respecto a la tecnología digital, porque en la reunión de Torremolinos, España, deberían llegar a acuerdos sobre la asignación de frecuencias en el mundo entero; sin embargo, cabe hacer notar que durante ese Primer Seminario Regional sobre Técnicas Avanzadas de Radiodifusión había una pregunta persistente que hacían los representantes del Comité Consultivo de Radio de la UIT: México... ¿qué opina?

No era fácil responder a esta pregunta porque los representantes de la SCT y los empresarios de los medios electrónicos no tenían una idea clara de lo que significaba el advenimiento de estas nuevas tecnologías. De hecho, surgió una gran preocupación entre ellos porque la primera pregunta que se hacían era ¿qué va a pasar con nuestras frecuencias? Es pertinente mencionar aquí que dichas frecuencias siempre las han considerado como propiedad privada, cuando en realidad las concesiones son autorizaciones que el Estado les otorga para su explotación comercial.

⁹ Capítulo 2.

¹⁰ Sosa Plata, Gabriel, *op. cit.*, pp. 159-160.

Desde ese momento intentaron explorar más a fondo todos los cambios que implicaría el tránsito hacia la radio digital, no sólo en lo técnico, sino también en lo jurídico, porque ante la perspectiva de que se hiciera una nueva distribución de las frecuencias que se propagarían en el espacio radioeléctrico, veían la posibilidad de que lesionaran los intereses de sus empresas. Esta preocupación los llevó a solicitar una “pequeña reunión” en la que sólo estuvieran las autoridades que representaban a la SCT, los invitados expositores y ellos, “los dueños de la radio en México”.¹¹

Cabe señalar que pretendieron cerrar las puertas a las representantes de la Dirección de Radio, de la Dirección General de RTC,¹² pero no fue posible pues ello significaba cerrar el paso a una representación de la Secretaría de Gobernación que tenía el derecho de permanecer en el lugar para cumplir con su obligación: informar sobre lo que se dijera en esa reunión.

Una breve crónica da cuenta de lo ocurrido a esa noche del 30 de enero de 1991.¹³

El gran salón rectangular del entonces hotel Holiday Inn, Crown Plaza, se encuentra casi vacío después de un día de sesiones. En las mesas de trabajo ya no hay personas, pero los aparatos y los audífonos para la traducción simultánea aún están allí para dar servicio a los expositores, especialistas, que convocaron los representantes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que permanecieran “un poco más” en la sala y así realizar con ellos una “pequeña reunión”. Estaban presentes los conferencistas, los radiodifusores —Casio Carlos Narváez, Carlos y Adrián Aguirre—, entonces dirigentes de la CIRT; los colaboradores cercanos a la SCT y algunos ingenieros destacados de la CIRT, la AMITRA,¹⁴ el CIME¹⁵ y Televisa. Los rostros de los radiodifusores mexicanos muestran preocupación, y no es para menos, con la información que acababan de recibir.

¹¹ Concepto utilizado por los miembros de la CIRT.

¹² Alicia Ibarguengoitia, directora de Radio, y Ma. Guadalupe Cortés Hernández, subdirectora de Estudios, Proyectos y Evaluación.

¹³ Fuente: Informe presentado por Ma. Guadalupe Cortés Hernández, subdirectora de Estudios, Proyectos y Evaluación, al director general de RTC, Javier Nájera Torres.

¹⁴ AMITRA: Asociación Mexicana de Ingenieros y Técnicos en Radiodifusión.

¹⁵ CIME: Colegio de Ingenieros Mecánicos y Electricistas.

Todos los participantes en las conferencias de ese día coincidieron en diagnosticar que la desaparición de las frecuencias AM y FM era innegable. Las nuevas técnicas requerirían de una banda de frecuencia muy especial que hasta ese momento era utilizada por otros servicios de comunicación como los de navegación aérea y marítima. Esta situación planteaba problemas a nivel nacional, regional e intercontinental, ya que las frecuencias que la mayoría de los investigadores detectaban como ideales para la radio digital vía satélite se localizan entre las 1.5 y 3 GHz.

Esas frecuencias ocupaban una banda de uso internacional que, de ser utilizada, debería ser repartida de una manera adecuada entre todos los países del mundo. Para discutir este asunto ya estaba programada la siguiente reunión internacional: Torremolinos, España, 1992. A ese encuentro asistirían todos los países y se tomarían acuerdos en cuanto a la banda que se usaría en la difusión de la radio digital vía satélite, las frecuencias que corresponderían a cada país y las posiciones orbitales de los propios satélites.

¿Qué ocurriría entonces con las concesiones? Se preguntaban los empresarios al percatarse de los cambios inminentes que se presentarían a mediano plazo, y la necesidad que tenían de establecer una postura firme frente a dichos cambios. Para ellos, lo ideal era obtener una frecuencia digital por cada frecuencia que tuvieran en concesión al momento de implantarse la nueva radio en México, fuera AM o FM. Aún no podían entender que la reasignación de frecuencias se modificaría drásticamente porque una frecuencia del sistema DAB,¹⁶ por ejemplo, permitiría brindar seis y hasta ocho servicios diferentes. En ese momento todavía no se consideraba maduro el proyecto norteamericano del sistema IBOC.

Durante las conferencias se había dicho que cada frecuencia digital tendría la posibilidad de transmitir cuatro señales diferentes y que su competencia podría ser a nivel internacional.

Otra pregunta que quedaba también en el aire era: ¿La radio permisionada, específicamente la llamada "cultural", tendría oportunidad de incursionar en el nuevo proyecto de radiodifusión mundial? Nadie se ocupó del tema.

Cuando el resto de los asistentes a los trabajos de ese día ya había salido del gran salón rectangular, se formó un pequeño círculo con los invitados a participar en esta reunión y el diálogo comenzó.

Frente a esta situación prevalece el oficio periodístico y quien escribió esto hizo caso omiso de los gestos de desaprobación de los empresarios de la radio, cuando sacó cuaderno y pluma para rescatar los testimonios que se reproducen a continuación.

Carlos Mier y Terán,
subsecretario de la SCT
(México)

Queremos conversar con los expertos de UIT sobre la radio digital y la televisión de alta definición, ya que el avance tecnológico es tan rápido que nos vemos en la necesidad de incorporarnos, si no al ritmo de los países desarrollados, sí muy cerca de ellos por la inmediatez

¹⁶ DAB (Digital Audio Broadcasting).

geográfica y porque sin duda esta nueva tecnología nos obligará a evolucionar en materia de legislación.

Hasta el momento el satélite no está totalmente reglamentado, aunque todo lo que se refiere a estaciones terrestres terminales ya quedó liberado.

Los satélites domésticos se los reserva el Estado, para la radio experimental se pueden establecer permisos y también para estaciones terrestres con telepuertos que pueden extender redes satelitales privadas.

En estos casos se puede establecer una serie de normas técnicas; pero ocurre que la radio es la base de difusión de entretenimiento, noticias, comentarios, comerciales, propaganda y exigen una reglamentación en la que obligadamente tenemos que evolucionar.

Actualmente nuestro satélite da servicios fijos a las estaciones terrestres que funcionan con base en permisos; sin embargo, la BSS (Broadcasting Satellite System), radiodifusión vía satélite, es una novedad. Los radiodifusores tienen en sus concesiones compromisos y responsabilidades para cuidar la información y los programas cumpliendo con las reglas de ética y sin perturbar el orden social; pero en la radiodifusión vía satélite tenemos que autorizar una estación terrestre con capacidad de señal vía nacional e internacional... ¿cómo regular?

En México el proyecto TVAD (Televisión de Alta Definición) con transmisión terrestre ya se está experimentando; aquí los aparatos receptores no están comercializados para llegar al público en general porque no existen, y las emisiones que surgirán en fechas próximas estarán dirigidas solamente a salas de espectáculos y hoteles, donde el sistema no es masivo sino selectivo. Así que queremos saber ¿cuál sería la norma en Europa y en Estados Unidos?

Solicitamos de ustedes ideas con respecto a cómo avanzar sin que aún existan las normas, cuál es el mejor camino en la perspectiva tecnológica y también en la legislación.

Marco Antonio Hernández,
director de Radio de la SCT
(México)

También queremos conocer sus puntos de vista para implementar las acciones necesarias en la radiodifusión vía satélite y la TVAD.

Los radiodifusores están preocupados por lo que podría significar el traslado de las bandas AM y FM, que resultarían obsoletas en un sistema digital. Queremos conocer los pasos a seguir para instrumentarlo.

Giuliano Roseé,
del Comité Consultivo
Internacional de Radio
(CCIR de la UIT)
(Italia)

¿Están interesados en la radio digital vía satélite? ¿Sí o no?
(Algunos de los mexicanos presentes asienten con la cabeza y otros responden "sí".)

Bueno, entonces es preciso tener un punto de vista para 1992, cuando se asignen las frecuencias.

(La CCIR reclamaba una posición de México, con respecto al espectro de frecuencias que se habían estudiado, como la Banda L y los sistemas expuestos en el desarrollo del Seminario.)

D. Sauvet Goichon,
de la teledifusión
y presidente del CCIR.
Comisión JIWP 10-11/1.
(Francia)

Aunque esta radio será una realidad en el mundo hacia el 2020, desde el punto de vista reglamentario de la UIT, es éste el momento en el que debemos considerar el futuro de la radiodifusión vía satélite. En la actualidad lo más importante es determinar el próximo rango de frecuencias a utilizar, lo cual implicara muchas negociaciones a nivel nacional, regional e internacional.

(Los rangos de frecuencia propuestos hasta ese momento son: 1.5 por Europa y Japón, 2.3 por EU.)

Ahora, es seguro que en el futuro cercano nadie evitará la radiodifusión digital vía satélite, y los sistemas analógicos deberán desaparecer, ¿cuándo? Tenemos que ser razonables, ya que cientos de millones de receptores deben ser cambiados por sistemas digitales, esto no pasará en cinco o 10 años, pero vendrá.

La idea de iniciar este proceso se basa en que la industria fabrique receptores en breve tiempo. No debemos tener miedo de que todo pueda cambiar.

R. Zeitoun,
vicepresidente del Grupo 11
del CCIR
(Canadá)

En nuestro país los radiodifusores están participando en esta radiodifusión digital; las cadenas se reúnen con el Departamento de Comunicaciones y trabajamos estrechamente para llevar a cabo pruebas. Creemos que la mejor manera de prepararse para la Conferencia Mundial del 92 es la colaboración conjunta. En nuestros estudios hemos encontrado una banda que podemos completar con otros servicios, es una banda asignada a servicios fijos y móviles.

El planteamiento de cambios de frecuencias sería de esta manera: tenemos que compartir tiempo; el cambio será gradual para que los radiodifusores puedan amortizar sus inversiones. Esto es: la conversión de AM y de FM a digital implicará transmisiones en simultáneo porque los receptores tradicionales nos obligarán, por lo menos 15 años, a trabajar con los sistemas análogo y digital (*Simulcast*).

Para este cambio los radiodifusores cederán AM y FM siempre y cuando les asignen un canal de radiodifusión digital. Y también yo opino —porque es una opinión personal— que lo más importante en la radio digital ocurrirá en 1992. Ojalá que también ustedes consideren la banda de 1.5 GHz como la mejor opción.

E. Reinhart
NASA y Voice of America
(Estados Unidos)

Yo en cambio veo tres tipos de cuestionamientos básicos:

1. ¿Qué es posible tecnológicamente y qué tan maduro está? Una cosa es segura: el mercado va a

desarrollarse si la tecnología se lanzara mañana. La tecnología depende de la infraestructura existente, de la variedad en la programación y de reproductores de buena calidad.

2. Los recursos de frecuencias: asignaciones de frecuencias y permisos orbitales. Si los recursos existen, para 1992 entraremos a este terreno.
3. ¿Cómo vamos a reglamentar el uso de esta tecnología y sus productos consecuentes? Aquí las cosas no son tan específicas como ocurre con las tecnologías y se requiere de procesos determinados a nivel internacional, regional y nacional.

En cuanto al primer punto: ¿qué tecnologías son posibles hoy? Para la TVAD no estamos listos ni prontos, no es una tecnología madura ni la de Europa (HDMAC), ni la de Estados Unidos (HDTV), ni la de Japón (MUSE).

Pasarán años para tener claro cuál es el sistema de TVAD más idóneo, y lo mismo ocurre con la radiodifusión digital vía satélite y terrestre (Eureka).

Segundo: disponibilidad de recursos de órbita o frecuencias.

En el caso de TVAD las opiniones son variadas en cuanto a la anchura de la banda; en el grupo interno de trabajo del CCIR se ha hablado de anchuras de 100 MHz. Europa y Japón opinan igual, pero los expertos norteamericanos han considerado que anchuras más angostas serían adecuadas y suficientes.

Los recursos de órbita y de espectro están allí pero, atención, esto no implica que en 1992 no busquemos una banda de frecuencias distinta.

La radiodifusión de audio digital puede ser una realidad a corto plazo con los sistemas fijos, y se utilizarían a lo largo de un periodo amortizado que permitiera a los radiodifusores reinvertir en sus empresas.

Por último, en cuanto al tercer punto: la reglamentación implicará aspectos muy variados que tendrán que ver con las bandas asignadas, con los tipos de distribución, con la comercialización, con antenas reglamentadas, con derechos de autor; en fin, con una serie de aspectos que tendremos que ir contemplando.

Carlos Núñez Arellano, de Televisa, exfuncionario de la SCT y exdirector general de Telecomunicaciones (México)

Estamos en un periodo de riesgo nuevamente y la SCT está apoyando el entusiasmo de los radiodifusores.

En la ciudad de México se concentra el 25% de la población del país y existe interés en la TVAD porque, en los últimos 20 años, el servicio cinematográfico ha bajado en número y calidad, además de que las dificultades del transporte han sido crecientes; por ello es preciso acercar alternativas de entretenimiento al televidente, así que solicitamos a la SCT un sistema de TV restringida y con un

acceso condicionado al pago (PPV), de ahí que tuviéramos que elegir un sistema de producción y transmisión que fuese factible.

México no tiene un satélite de radiodifusión directa en la banda 12.2 a 12.7 como los que se discutieron en Ginebra en 1983, pero sí tenemos El Pico de Tres Padres. Este lugar es un punto bastante alto que utilizamos para hacer un ensayo DBS (Digital Broadcasting System) en tierra, con el apoyo de la NHK de Tokio que nos proporcionó prototipos de laboratorio. Así que en nuestras pruebas empleamos tecnología MUSE de 1,125 líneas. Estas pruebas fueron observadas por gente del sector público y privado, de tal suerte que en abril de 1992 calculamos poder salir al aire con TVAD en señal restringida.

Ya hemos solicitado los canales de posición vertical asignados en la conferencia de 1983, y juegos de 32 canales por cada posición orbital, creemos que no se debe empantanar la TVAD con una negociación de 2.3 GHz.

Cuando haya un satélite de radiodifusión directa, México deberá acordar frecuencias con Canadá y Estados Unidos sobre las bandas de radiodifusión directa de alta definición; pero, como ya se mencionó, la introducción será poco a poco, pues sabemos que las mayores dificultades van a estar en los receptores que serán carísimos.

T. Nishizawa, NHK,
vicepresidente del grupo de
estudio 11 del CCIR
(Japón)

En Japón los sistemas de difusión TVAD ya se están llevando a cabo en fase experimental, una hora cada día. NHK y otras compañías usarán el satélite a partir de agosto con una programación de cuatro a seis horas. Tenemos diseñados dos sistemas.

1. En abril de 1991 iniciaremos programación por tierra con el sistema NTSC (National Television Systems Comite), con dos y cuatro canales para audio y televisión.
2. En otoño de 1991 transmitiremos desde satélite con transpondedores de seis programas distintos, cada uno con tres canales. La recepción será NTSC, por lo que se podrá recibir la señal en receptores convencionales.

E. Reinhard, de Estados
Unidos

¿Estas transmisiones de sonido digital se van a recibir en automóviles o receptores en movimiento? Pregunto porque justamente la asignación de nuevas frecuencias se debe a que la señal pueda recibirse en receptores en movimiento.

T. Nishizawa, de Japón

Sí, estamos estudiando sistemas de receptoría en movimiento exterior, pero aún en la recepción el nivel de ruido es muy alto. Si obtenemos sonido de muy alta calidad en aparatos de recepción fija, es muy grata; por lo que efectivamente empezaremos con la recepción fija, pero

buscamos alcanzar la óptima calidad en la recepción con movimiento. Por eso nos interesa mucho la reunión de 1992, porque queremos ver qué tipos de asignaciones se dan.

F. Kozamernik, de
Yugoslavia

Yo quiero hacer una reflexión sobre los sistemas de transmisión de audio y los aparatos de recepción, y partiré de algo que es fundamental para nosotros: la radio es un medio muy democrático y la TVAD es una aristócrata.

El mercado de los radios siempre va a ser mucho mayor que el de la TVAD.

Dos mil millones de receptores que están en el mundo significan un potencial enorme y nosotros llevamos una política muy directa enfocada a la radio; podría decir, a manera de ejemplo, que en esta discusión de los nuevos sistemas de radio y televisión las instituciones europeas han considerado que:

1. El radiodifusor es el que tiene que experimentar para hacer difusoras distintas y aventuradas.
2. Los que hacen programas requieren por supuesto de una infraestructura técnica avanzada, pero también de conocimientos para elaborar contenidos valiosos.
3. Receptores accesibles a todos.

Es evidente que necesitamos unir esfuerzos para vender barato y también para tomar acuerdos que nos lleven a una justa negociación de las frecuencias en 1992.

Somos una Asociación de Radiodifusores y sabemos abrirnos siempre y cuando respeten las reglas del juego, lo digo porque la discusión sobre la normalización y estandarización es otra discusión a enfrentar. Desde nuestro punto de vista, la empresa privada es conservadora pero se arriesga.

Giuliano Roseé
(Italia)

En efecto, el primer paso es normalizar. En EU, Japón y Europa tenemos normas de producción y estándares de producción pero pudieran no coincidir. En febrero habrá reunión de trabajo y continuaremos esta discusión sobre las normas; habrá áreas difíciles en las discusiones, los estándares podrían ser diferentes y tendremos que acordar si las bandas son anchas o angostas.

En función de los avances en televisión, en uno o dos años se verán los avances en radio. Sin duda, nos encaminamos a una calidad mucho mejor, pero es preciso ser cuidadosos para poder identificar el momento en el que se vaya a desarrollar esto, que no sea antes de la reunión de 1992.

R. Zeitoun (Canadá)

Lo que se necesita en 1992 no es una norma de estudio, estaremos discutiendo una asignación de banda:

- 1° Tenemos los 2.3 GHz que tiene problemas de propagación y compartición.
- 2° Las frecuencias más bajas se van a ocupar rápidamente, una banda de 1.7 GHz es buena en sustitución de la de 2.3, esto hay que considerarlo bien y estar mejor preparados para 1992.

Marco Antonio Hernández,
SCT (México)

Nosotros tenemos la idea de que la radio digitalizada sea terrestre, consideramos que el satélite es arriesgado en estos momentos.

En muchas maneras México es como Canadá en sus concentraciones y alturas; si ustedes están planeando para el futuro esta radio que llegará a todas partes del mundo, nosotros también tenemos que considerarlo con optimismo porque, sin duda, con satélite el radiodifusor va a tener lugar en todas partes del mundo, a todas las ciudades podrá llegar una programación, lo que nos hace pensar que habrá un beneficio comercial al brindar un servicio a todo el país.

F. Kozamernik
(Yugoslavia)

La tecnología de la radiodifusión sonora estará lista hasta el 2001, así que es un hecho que la radiodifusión sonora digital empezará en forma terrestre, pero en Europa el problema se plantea de manera diferente, ya que la cercanía de nuestras fronteras también nos complica la distribución de frecuencias.

Carlos Mier y Terán,
subsecretario de la SCT
(México)

La integración latinoamericana, el concepto regional, es algo que todavía no hemos aprovechado adecuadamente y el avance de la tecnología nos será útil para estrechar lazos con la identidad latinoamericana e impulsar la unidad de una sola lengua.

Es muy poco el uso que hemos hecho los latinoamericanos de esta ventaja y ahora se abrirá otra posibilidad que ayudará a este proceso de integración por interés económico más que por la identidad del lenguaje.

Esta integración de la economía nos llevará también a reflexionar en el futuro de la radiodifusión y desde ahora nos orilla a prepararnos con todos estos avances tecnológicos.

Al pronunciar estas palabras, el entonces subsecretario de la SCT recorre con la mirada a sus interlocutores y se pone de pie para agradecer su presencia en esa pequeña reunión privada.

Los mexicanos salen de la sala mientras dialogan entre sí, tienen tarea: decidir que propuesta apoyarán en Málaga-Torremolinos, España, en el mes de

marzo de 1992, en el marco de la Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones, organizada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, en la que México deberá votar por una de las dos propuestas que se hicieron en este Primer Seminario Regional para la Radiodifusión Digital: la que impulsan Europa y Japón, sobre el uso de la Banda L (a partir de los 1.5 gigaHertz), que permitirá el surgimiento de una radio con características más democráticas y respetuosas de las fronteras entre países, o la de Estados Unidos, que propone un rango de frecuencias ubicadas en los 2.3 gigaHertz y que pretende bañar indiscriminadamente con su señal otros territorios.

3.4. Torremolinos, CAMR-92: los acuerdos para el futuro

La esperada reunión de Torremolinos llegó: durante la Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones celebrada en Málaga-Torremolinos, España, en marzo de 1992. La Unión Internacional de Telecomunicaciones acordó que la radio digital vía satélite DAB (Digital Audio Broadcasting) utilizaría la banda 9 donde se propagan ondas decimétricas con frecuencias ultra elevadas (en la banda 10 se propagan ondas centimétricas de frecuencias superelevadas).¹⁷

Por mayoría de votos y como parte de los acuerdos de esta reunión, se decidió utilizar la banda de 1.5 gigaHertz, que abarca los segmentos de 1452 a 1492 mHz de la llamada Banda L,¹⁸ para la región 1 (Europa y África), la región 2 (América y el Caribe) y la región 3 (Asia y Australia).

¹⁷ Véase el cuadro 1 de este capítulo.

¹⁸ En la ciudad de México el uso de esa banda significaría lo siguiente: estamos hablando de 40 mHz totales en los que caben 24 bloques de 1.5 mHz cada uno. En uno de estos bloques podrían transmitir cinco o seis emisoras distintas y estarían separados uno de otro por 0.25 mHz, es decir 250 kHz.

A pesar de la posición unánime mundial, Estados Unidos insistió en su desacuerdo con respecto al uso de esa banda al argumentar que tenía servicios de alta seguridad. Por tal motivo este país solicitó que al pie de página de esas resoluciones se anotara que Estados Unidos utilizaría la banda de 2.3 gigaHertz, en las frecuencias de 2310 a 2360, para la radiodifusión digital vía satélite, así como para la terrenal complementaria.

Hasta antes de 1992 no existía un convenio mundial en cuanto al uso de una banda de frecuencia adecuada a la radiodifusión sonora digital, pero una vez establecido, no todos le dieron la misma prioridad en cuanto a la instalación de la radio digital. Por ejemplo, en la región 2, Cuba, Colombia, Ecuador y Panamá asignaron las frecuencias a la radiodifusión sonora digital como un servicio secundario durante los siguientes 15 años; mientras que Canadá y Brasil, principalmente, ya tenían planes inmediatos para desarrollar la radiodifusión digital en la modalidad terrenal que proponía Europa; más aún, Canadá sólo esperaba que se atribuyera una banda de frecuencias para este servicio.

3.5. Diferentes posiciones respecto a la radio digital

A pesar de las reuniones organizadas por la UIT, no se pudieron conseguir consensos en cuanto al estándar técnico que se habría de adoptar para el desarrollo de la radio digital, por lo que hasta el año 2000 sobresalían dos posiciones preponderantes respecto a la explotación, implantación y operatividad de la radio digital en el mundo: la de Europa, con el llamado sistema Eureka 147, y la estadounidense, llamada In Band On Channel (IBOC).

La diferencia fundamental entre estas dos opciones tiene un principio técnico, pero éste influye en lo político, en lo mercantil, incluso en lo social. En esencia, estos dos servicios plantean dos definiciones, dos maneras de concebir la radio en el futuro inmediato: Eureka 147 plantea el uso del servicio Fixed Satellite System (FSS). Éste es un servicio de radiocomunicación entre estaciones terrestres en posiciones fijas, cuando se emplean uno o más satélites. En lenguaje técnico ello significa que se enfoca en la distribución de la señal de punto a punto,¹⁹ sin invadir fronteras de país a país y sin que las señales lleguen al público transfronterizo.

De manera contraria a lo que plantea el FSS, el Broadcasting Satellite System (BSS) baña indiscriminadamente con su señal y traspasa fronteras, ya que las señales transmitidas por las estaciones espaciales tienen como destino la recepción directa por el público general, o sea, de punto a multipunto.²⁰ Éste es el servicio que plantea el modelo estadounidense de radiodifusión digital vía satélite y en donde promueve como principio la libre competencia entre radiodifusores.

Durante la Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones, celebrada en Torremolinos, España; México optó en aquel momento²¹ por la asignación mundial de un segmento de la Banda L para el uso de la Radiodifusión Sonora Digital. Incluso, por extraño que parezca, en un principio la NAB, que agrupa a los empresarios de la radio y televisión de Estados Unidos, “apoyó

¹⁹ Se llama así cuando se transmite una o varias señales, en un solo sentido (*half duplex*) o en los dos sentidos (*full duplex*) entre dos puntos predeterminados y con medios de iguales características.

²⁰ La transmisión punto a multipunto es cuando se transmite una o varias señales, en un solo sentido desde un punto predeterminado (emisor) hacia varios destinos (receptores) y con medios de iguales características.

²¹ Como se verá más adelante, la postura de quienes han representado a México cambió, perfilándose más hacia la propuesta estadounidense.

intensamente a la norma europea Eureka 147, incluso, en un evento desarrollado en México en 1991, la NAB informó a radiodifusores e ingenieros de la radio que su Junta Directiva de Radio respaldaba unánimemente el sistema Eureka 147".²² Sin embargo, posteriormente la NAB cambió de opinión al afirmar que tanto la Federal Communications Comision (FCC, organismo encargado de todos los aspectos técnicos y de contenidos de los sistemas de comunicación en Estados Unidos) como el Departamento de Estado se opusieron a utilizar la porción de la Banda L convenida, por lo que obtuvieron la asignación de un espacio de la Banda S para los servicios de radio digital vía satélite. En ese momento a México no le quedó otro camino más que continuar apoyando el uso de la Banda L.

Para el desarrollo de esta tecnología se propusieron las siguientes acciones:

- a) La formación de una comisión mixta de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.
- b) La firma de convenios de cooperación y desarrollo con la Asociación de Radiodifusores de Canadá y con el consorcio Europeo Eureka 147.
- c) La formación de una sociedad anónima, en la que se invitaba a participar a todos los afiliados de la Cámara. "El objetivo de esta sociedad es la investigación y el desarrollo tecnológico de sistemas de radiodifusión."²³

En Europa, desde años atrás se venían organizando foros convocados por cada uno de los países, en donde se integraban a miembros del ámbito de la

²² Sosa Plata, Gabriel, *op. cit.*, p. 173.

²³ Palabras del presidente de la CIRT durante la comida al celebrar la XXXIV Semana Nacional de la Radio y Televisión, en octubre de 1992.

radiodifusión, de diferentes sectores relacionados con la industria de la radio, administradores de telecomunicaciones, radiodifusores y fabricantes de aparatos receptores, así como políticos, investigadores e industriales, con el fin de estudiar las estrategias que se habrían de seguir, de establecer redes, de experimentar y proponer formas de equipamiento de recepción.

De hecho, varios países europeos desde fines del siglo XX ya ofrecían los servicios DAB de forma simultánea (*simulcast*) con tecnología analógica y digital, al transmitir sus programas de radio para que en un siguiente paso pudieran también ofrecer servicios especializados. Dinamarca, por ejemplo, en 1995 contaba con un transmisor DAB que difundía ocho programas de radio y cuatro canales de datos. Un año después se instaló un segundo transmisor, para obtener una cobertura casi total sobre la población danesa. Con la iniciativa coordinada entre radiodifusores públicos y privados se distribuyeron en el mercado 500 receptores experimentales fabricados por la empresa Bang & Olufsen para estudiar sus recursos y facilidades de uso.²⁴

Como en otros asuntos internacionales, Estados Unidos no permitió que existiera un consenso mundial en cuanto al uso de un determinado espectro radioeléctrico, pues desde un principio rechazó el Sistema Eureka 147, entre otras razones, porque planteó que las frecuencias de 1500 MHz las tenía ocupadas para uso militar y para pruebas aeronáuticas, además de que señalaba que una nueva asignación de frecuencias suponía para los radiodifusores una distinta configuración de sus áreas de cobertura y también porque los posibles cambios impondrían la adquisición de receptores específicos, lo cual produciría un *shock* en el mercado de la radiodifusión.

²⁴ *La radio en la era digital, op. cit.*, p. 110.

En sus argumentos, la representación estadounidense también planteaba que la propuesta de radiodifusión digital terrestre (IBOC) tendría las siguientes características:

1. Calidad digital cercana a la calidad de *compact disc*.
2. No requeriría un nuevo espectro de frecuencias ni nuevas regulaciones para su puesta en marcha.
3. Todas las emisoras que están en el *dial* desde hace 50 años permanecerían en la misma localización con la misma frecuencia, potencia y cobertura y tendrían la oportunidad real y económica de convertirse al sistema digital.
4. Permitiría la reutilización de la infraestructura técnica de las emisoras y exigiría una inversión tecnológica para realizar la conversión.
5. Compatibilidad para que, a un costo razonable y en un mismo receptor, se recibieran las señales analógicas y las digitales, lo que facilitaría que la renovación del parque de receptores se realizara sin grandes problemas y en un plazo breve.
6. Existiría una transición tecnológica entre la radiodifusión analógica y la digital.

Hasta antes de finalizar el siglo XX Europa llevaba ventaja en la solidez de sus investigaciones para la puesta en marcha de su sistema Eureka 147, pero no lo había promocionado lo suficiente en el mundo; por el contrario, el sistema IBOC ya contaba con una excelente mercadotecnia, aunque no era un proyecto totalmente desarrollado en la tecnología y mucho menos en los receptores.

En la ciudad de México, en 1993 y en 2003-2004, se hicieron pruebas del sistema Eureka 147, con la colaboración entre la SCT y la CIRT. En tanto el sistema IBOC FM se presentó en forma piloto a los radiodifusores durante la Semana de la Radio y la Televisión en 2003, con el apoyo también de la SCT y la CIRT. Estos ejercicios no resultaron lo suficientemente efectivos como para que se tomara la decisión del estándar que más le convenía a México.

El asunto de la definición del sistema es muy importante, pues más allá de ser un tema técnico, como ya se había mencionado, posee connotaciones económicas, políticas, culturales y sociales. Hoy definir contenidos y servicios es un proceso que involucra cuestiones de soberanía de diferentes naciones en el mundo, principalmente de aquéllos en los que el televidente consume grandes dosis de información que no se genera en su propio país; el tema pues ha sido motivo de debates mundiales, como se aprecia en el siguiente texto, que también forma parte del acervo de crónicas de estas reuniones que se llevaron a cabo en el primer lustro de la década de los noventa en el país y que resulta fundamental incluir en el presente trabajo.

3.6. La mundialización del mercado de la información

*7a. Conferencia Mundial de Uniones Mundiales de Radiodifusión*²⁵

Crónica

*En el nombre de Alá, el Misericordioso, el Compasivo.
Mi mundo es un jardín grande y hermoso.
A ambos lados las ventanas se abren hacia otros jardines.
Trato de dejarlas abiertas
para disfrutar las gratas fragancias
y suaves brisas de los otros jardines,
para que la brisa penetre en el mío,
lo polinice y lo haga fructificar.
Igualmente, mi jardín puede beneficiar a los otros,
pero si la brisa se convirtiese en tempestad
y comenzara a soplar un viento venenoso,
los frutos celestiales de mi jardín estarían en peligro.
Entonces, no tendría otra opción que cerrar las ventanas.*

Ésta es la imagen que Mahatma Gandhi, el gran sabio de los inicios de este siglo XX, ha tenido del mundo. En aquellos días la comunicación aún era humanista.

Hombres y mujeres provenientes de diferentes países y culturas, representantes de empresas multinacionales de medios de comunicación electrónica fijaron sus ojos y atención en la figura del ingeniero iraní Mehdí Tabeshian,²⁶ que pronunciaba estas palabras, nadie lo interrumpió. Las expresiones que había en sus rostros mostraban que había puesto "el dedo en la llaga", tanto así que cuando terminó su exposición dio pie a la discusión medular de lo que fue la Séptima Conferencia Mundial de Uniones Mundiales de Radiodifusión (World Broadcasting Union, WBU), celebrada en México del 27 al 30 de abril de 1992.

Semanas antes, durante la WARC-92 que fue la última en su género,²⁷ se había definido el patrón de los medios para el final del siglo XX y quizás parte del

²⁵ Fuente: crónica periodística realizada por Ma. Guadalupe Cortés Hernández, salón principal de conferencias del Hotel Presidente Chapultepec, del 27 al 30 de abril de 1992.

²⁶ Director de la empresa IRIB de Irán.

²⁷ Aquel año empezaban a darse cambios drásticos en la organización y funcionamiento de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

próximo, así que a los acuerdos tomados en Torremolinos, España, en materia de tecnología, seguiría esta discusión que se prolongó más allá del fin de siglo: ¿la globalización de la información va en detrimento de las soberanías de los países en el mundo o es la mejor opción que ha tenido la libertad de expresión?

Las nuevas tecnologías que permiten la difusión de información sin fronteras tienen sus pros y sus contras. En consecuencia, también hay apasionados defensores así como cautelosos críticos, como pudo comprobarse en esta Séptima Conferencia de Uniones Mundiales de Radiodifusión en México, a la que asistieron representantes de las siguientes organizaciones:

ABU	Asian Pacific Broadcasting Union
AIR	Asociación Internacional de Radiodifusión
ASBU	Arab States Broadcasting Union
CBU	Caribbean Broadcasting Union
EBU	European Broadcasting Union
NAMBA	North America National Broadcasting Association
OIRT	Organization Internationale de Radiodifusion et TV
OTI	Organización de Televisión Iberoamericana
URTNA	Union of National Radio and Television Organizations of Africa

Estas uniones tienen asociadas a empresas de radio y televisión de sus respectivas áreas geográficas, las cuales ciertamente cubren el mundo, pero no representan a todos los medios del planeta.

Desde 1946, época de gran auge para la radio, las empresas se agruparon en la Asociación Interamericana de Radiodifusión, que desde 1984 cambió su nombre por el de Asociación Internacional de Radiocomunicación, la cual se autodefinió como "promotora de la libertad de expresión, del desarrollo de los medios de información y de la libre empresa".²⁸

En un video presentado durante la exposición del tema 1. "El Cambiante Medio Ambiente Audiovisual", se informó que estas uniones habían realizado conferencias mundiales cada tres años desde 1980, con el propósito de analizar actividades pasadas y aplicar proyectos a futuro.²⁹

La conferencia celebrada en México (1992) arrojó importantes datos respecto a la información y distribución de producciones, dos aspectos fundamentales para lo que sería en la radio digital, el negocio de la comunicación y la llamada *sociedad de la información*.

La vertiginosa evolución de la tecnología trae consigo la tercera³⁰ gran revolución económica del mundo. Durante la Séptima Conferencia Mundial de Uniones Mundiales de Radiodifusión fue evidente que ingenieros, empresarios, gobiernos y comunicadores defendieran su posición de lo que sería un nuevo modelo de radiodifusión hacia finales del siglo XX.

²⁸ Datos tomados del video presentado durante el desarrollo del tema 1. "El Cambiante Medio Ambiente Audiovisual", el 27 de abril de 1992.

²⁹ En 20 años, de 1972 a 1992 se celebraron siete reuniones:

1. 1972, Roma, organizada por la EBU.
2. 1973, Río de Janeiro, organizada por la AIR.
3. 1980, Tokio, organizada por la ABU.
4. 1983, Argelia, organizada por la ASBU.
5. 1986, Praga, organizada por la OIRT.
6. 1989, Washington, organizada por la NAMBA.
7. 1992, México, organizada por la OTI.

³⁰ La agrícola es la primera, la industrial es la segunda.

El lugar de este encuentro fue el Salón Principal de Conferencias del Hotel Presidente Chapultepec; allí el progreso tecnológico fue el punto central de la discusión que derivó en otras preocupaciones, entre las que destacan dos: los cambios que esta tecnología produciría en los ámbitos de la regulación y la economía de todos los países.

La mayoría de los asistentes se pronunció porque todas las empresas iniciaran una campaña muy agresiva en sus diferentes países para que las reglamentaciones se modificaran en beneficio del libre tránsito de información.

En Europa, se dijo, "la transformación de los monopolios gubernamentales hacia la liberalización requiere de una doble reglamentación".³¹ Y en Estados Unidos las empresas que van ensanchando sus mercados en materia de comunicación están convencidas de que "deben" hacer que las leyes encajen con la realidad porque el mercado nacional es inseparable del internacional y esto implica que los legisladores del mundo cambien su manera de pensar y no establezcan medidas proteccionistas. Habrá diferencias de país a país y van a existir muchos obstáculos; por eso

La fijación de normas tiene que ser un acuerdo entre gobierno y empresarios [...] Sí, será doloroso tener que vivir con nuevos anteojos, por ello hay que revalorar nuestras relaciones y la reconfiguración de la organización internacional en la que, seguramente, países subdesarrollados buscarán alianzas con países asiáticos.³²

Por su cuenta, Eamon Lalor, de Francia señaló:

La conciencia de mercado de EU adquiere otros rumbos en Europa, donde se considera que el radiodifusor debe convertir al gobierno en socio, porque ahora no

³¹ Eamon Lalor, director de División y director general de la XIII D-4 Comisión CE.

³² Walda Roseman, directora de la Oficina de Comunicación Internacional, FCC, EU., en el marco del tema 3. "Movilidad Global: la Próxima Frontera".

se habla sólo de radio y TV, sino de una gran gama de infraestructura de la comunicación, que incluiría:

- Audio digital
- Video compresión
- Una forma de HDTV digitalizada
- Grabaciones de video digital y audio
- Nuevas aplicaciones para el uso de canal en satélite
- Movilidad mundial en comunicaciones personales (nomadismo)
- Y multimedia³³

La voz unánime en la Conferencia Mundial de Uniones Mundiales de Radiodifusión de 1992 fue: “Los radiodifusores deben educar a los legisladores”.

Estados Unidos, en voz de Walda Roseman, argumentó una y otra vez que “la tecnología ha cambiado la apariencia de la difusión y ha repercutido en las tarifas, por ello habría que influir en las políticas mundiales, antes de que fueran una realidad [...]; la tecnología y la economía empujan a la mundialización de un mundo sin fronteras que tenga una red multimedia sin bordes”.

A manera de ejemplo Ted Turner, vicepresidente ejecutivo de la cadena CNN, comentó orgulloso: “El representante de Lituania agradeció el apoyo de la CNN en la reciente caída del comunismo en los Países Bálticos. Sabemos que hemos influido en la política internacional [...] si alguna vez nos dicen revolucionarios es porque jugamos un papel importante en la distribución de la información”.

Ésta es una de las partes que generan rentabilidad en el negocio porque una de las exportaciones más importantes de los medios son las noticias.

Para los comunicadores de las grandes empresas mundiales fue evidente que no existían barreras que impidieran la mundialización de la información, “los

³³ Eamon Lalor, Francia.

gobiernos han cambiado, las instituciones lo harán y debemos buscar nuevas alianzas en este proceso de cambio que sufrirán los medios con las nuevas tecnologías".³⁴

Para el director ejecutivo de Servicios de Televisión Mundial, Chris Irwin, la BBC de Londres tiene un mercado garantizado y no le preocupa la llegada de radiodifusoras internacionales, "creo que tienen poca oportunidad de desplazar a la BBC que tiene una amplia cobertura nacional e internacional, con más de 250 corresponsales en el mundo, pluralidad en el periodismo, servicio en diferentes idiomas, incluso en chino-mandarín. Pensamos cubrir en un breve lapso 83 idiomas.³⁵ No tenemos subsidios gubernamentales, patrocinadores sí."

El representante de la BBC también manifestó que su "rival" eran las reglamentaciones de los diferentes países y que en el camino hacia la globalización de la información pugnarían "por el libre flujo de la información, no queremos desplazar a otros, sino complementarnos y servir a un mundo mejor y más informado".³⁶

La empresa mexicana Televisa, miembro de la OTI y única representante de México en Conferencia Mundial de Uniones Mundiales de Radiodifusión de 1992, envió como vocero a Jacobo Zabłudosky, quien, en representación de su empresa, afirmó que ésta considera al idioma como una herramienta fundamental en su expansión a lo largo y ancho de América Latina: "El español no es el idioma que más se habla en el mundo, pero se habla en muchos países de América y es el

³⁴ Ted Turner, CNN.

³⁵ En octubre de 1998 la BBC de Londres ofrece servicios de radio en más de 45 idiomas, con una audiencia aproximada de 140 millones de personas.

³⁶ Chris Irwin, director ejecutivo de Servicios de Televisión Mundial. BBC Londres.

idioma el que nos une a ellos por encima de ambiciones, enfermedades y dictaduras".

Para Iván Levai, director de Noticias de Radio Francia Internacional, la radio se proyecta a la obtención de un mercado mucho más abierto de lo que fue y reconoce que "los políticos ya no dominan los medios como antes lo hacían, aunque todavía los domestican. Debilitados por las nuevas exigencias de la democracia, los políticos ya no son obedecidos por los medios que están más atentos a las reglas del dinero y del éxito comercial".

En 1992, la radio en Europa empezó a tener grandes transformaciones al abrir espacios a una radio comercial que compitiera con la pública, a ésta pertenece Radio Francia que también se inclinó ese año "por el derecho a la libre información y el derecho de los menos ricos a tener buena información a su alcance, útil, fresca, como los arroyos de antaño; valores del servicio público".³⁷

Un hombre delgado de tez morena había escuchado la posición de todos estos países poderosos con respecto a la globalización de la información; no había formulado preguntas hasta entonces, de hecho para muchos de los que estaban en la sala había pasado desapercibido. Su nombre era Mehdí Tabeshian, director de la empresa IRIB, de Irán.

Con la misma actitud discreta que había guardado hasta entonces inició la lectura de su ponencia. "En el nombre de Alá, el Misericordioso, el Compasivo / Mi mundo es un jardín grande y hermoso / A ambos lados las ventanas se abren hacia otros jardines..."

³⁷ Levai, Iván, Radio Francia Internacional.

Nadie interrumpió a Mehdí Tabeshian mientras leía su ponencia. Pasaban algunos minutos de las cuatro de la tarde del martes 28 de abril, y los participantes abordaban el tema: "Noticias: competencia en el campo global/nacional".

En los compañeros de mesa del ingeniero iraní se notaba la impaciencia por hablar, había puesto el punto de arranque a la discusión medular de este encuentro, señaló:

[...] una de las grandes características de este siglo es el intercambio cultural internacional; hay en él imposición intercultural y esto es raíz de muchas crisis mundiales porque las contradicciones culturales se han agudizado con la vasta información que distribuyen los satélites. En países donde había una cultura con raíces profundas percibieron como "ataque" el fluido de la información de los países occidentales.

Una cultura universal [...] era la ambición de la libre difusión, pero el flujo de información libre es unilateral, no recíproca; controlan su contenido y su distribución. ¿Quiénes sacan provecho? ¿Cuáles son los países que sacan mejor ventaja del flujo libre de información? Expresiones como "rebelión", "terrorismo", "fundamentalismo" se utilizan de manera tal que sirven a otros intereses. La propagación de la información basada en estas limitaciones es un problema para el desarrollo.³⁸

Esta preocupación mostró que la complejidad de la globalización en la información tiene otras vertientes: por ejemplo, que la comunicación aplicada por los países del Primer Mundo no impulsa los valores de los países en desarrollo; por el contrario, los va relegando. También que la desigualdad de la información puede influir en los cambios que ellos planean para sus propios intereses políticos, además de que van influyendo en la distorsión de las culturas arraigadas.

Con base en esas afirmaciones, Tabeshian emitió una larga lista de preguntas, para las que no pidió respuesta:

¿Cuál será el efecto de la comunicación internacional en las pequeñas culturas? Las van a atomizar, sobre todo donde hay dialectos.

³⁸ Mehdí Tabeshian.

¿Qué efecto producen los reporteros que, siendo enviados a otros países, desconocen las culturas y su historia y malinforman al mundo?

¿Qué deben hacer los medios internacionales para preservar los colores de las culturas y no los mediaticen?

¿Cuáles son los límites con los que se pintan los colores de la vida privada de los pueblos?

¿Un mundo uniforme...?

No, debemos mantener estas culturas vivas y florecientes.

¿Cómo se valora el intercambio regional? Mientras más se dice de la red mundial, más se habla de corresponsales en el mundo: CNN, BBC... ¿Cómo valoran la condición regional? Debemos promover más intercambio entre los gigantes de la comunicación y las regiones.³⁹

Los rostros de quienes compartían la mesa con Mehdi Tebeshian no mostraron sorpresa, el alegato del iraní les era bastante conocido y cuando inició el debate, todos se apresuraron a responder las preguntas desde sus muy particulares posiciones como miembros de una empresa y también como ciudadanos de una nación. El estadounidense Michael Mac Even, de la CNN, argumentó:

Gandhi aceptó los vientos de cambio, más información, no menos, y en el proceso de globalización de la información es evidente que una gran empresa va a necesitar de "alianzas locales" porque no sabemos cuándo va a ocurrir un suceso. Esto permitirá ser fructífero y multiplicarse a nivel mundial. Creo que los que viven con las ventanas cerradas son los que ocasionan problemas.

"Las ventanas abiertas a perfumes o a malos olores son las que han generado cambios", mencionó la BBC en voz de Chris Irwin, "y el respeto a los seres humanos y su forma de vida no son motivos para auspiciar la claustrofobia que genera malos olores al interior." Sin embargo, en su argumentación, Irwin reconoció también que "el flujo libre de información tendrá ventajas y desventajas

³⁹ *Ibid.*

porque afectará intereses, culturas, mecanismos de organización e intercambio en las empresas informativas".

Como radiodifusor pequeño, el vicepresidente de ABU, Neer Shah, de Nepal, se pronunció en favor de la libre información, pero que no sea unilateral porque

[...] los países pobres son afectados cuando sólo reciben señales de los países poderosos; tienen pocos recursos de infraestructura técnica y de producción, carencias que no han permitido consolidar una red nacional que atienda a los públicos locales. Estas redes no pueden perder su identidad por mucho que le preocupe a todos los comunicadores del mundo el libre flujo de información. Esta información, insisto, no puede seguir viajando en un solo sentido.

“Y entonces ¿se debe cerrar la ventana?”, preguntó John Arrowsmith, de NAMBA, de la cadena estadounidense ABC, quién se respondió a sí mismo:

No será posible, y pienso que el libre flujo de información no ha permitido que caiga un pueblo aun cuando su gobierno haya caído; entre ambos hay una gran diferencia. Por otro lado, en este asunto de la globalización, también podemos entender que en esta preocupación hay tres puntos fundamentales a discutir:

1. Jurídico (licencias)
2. Económico (importante para los grandes radiodifusores que conocen el temor de los pequeños radiodifusores)
3. Cultural (en cuanto a la invasión cultural)

Los tenemos que discutir, sí, pero no cierren las ventanas de la casa porque va a haber una implosión, el acceso a la información crea familiaridad y conocimiento. Las frases como "una sociedad cerrada" las usa el reportero que encuentra límites a su trabajo.

Mehdí Tabeshian arremetió:

Soy ingeniero y sé que si se cierran las puertas sería peligroso, no sólo por una implosión, sino por un efecto de putrefacción también; pero tengo que señalar una y otra vez, hoy lo hice con una cita de Gandhi, que cerrar las ventanas es una preocupación de los países en desarrollo.

El *síndrome de la ventana*, como le llamó un radiodifusor polaco, pudo ser el título que se diera al epílogo de esta reunión de la Conferencia Mundial de Uniones Mundiales de Radiodifusión, porque la metáfora de las ventanas abiertas regresó una y otra vez a esa mesa de trabajo, y después también fue punto de referencia en el panel de "Las Nuevas Relaciones: Mantener la Identidad".

Ted Turner, de la CNN-EU, así intervino en la discusión de los trabajos nocturnos:

Creo que debemos hablar de un sistema internacional que tiene muchos factores. Lo que ustedes tienen es la información casera, la identificación local, ésta es la información en la que deben insistir, difundir y vender. Los espectadores de todo el mundo que quieren nuestros productos no representan un peligro para Australia, Nepal, etcétera.

Japón apoyó esta posición en voz de Hisateru Furuta, productor ejecutivo de NHK:

Nosotros transmitimos noticias de todo el mundo: NBC, CNN, CCN y BBC sin ediciones, y somos un canal singular con 24 horas de noticias de todo el mundo. NHK muestra que existen muchos valores en el mundo y no nos sentimos amenazados por la internacionalización de la información. Japón es el país que más cuida la identidad nacional [...] Donde los gobiernos ejercen un fuerte control sobre los medios de comunicación se verá el beneficio de la libre información porque las nuevas tecnologías acabarán con ellos. Lo que queremos ver en Asia y Europa oriental es que el flujo de la libre información viaje ya por los sistemas internacionales para que a los gobiernos autoritarios les sea imposible ignorar esta información.

Insistente, Neer Shah, presidente ejecutivo de NTV Nepal y vicepresidente de ABU, señaló:

La perspectiva global es la discusión, no las locales o regionales; por ello el espectro de la discusión se amplía. Ya aceptamos las transmisiones transnacionales, ahora lo que tratamos de hacer es lo siguiente: sugerir que el mismo diseño no puede ser aceptado de igual manera por europeos, norteamericanos y asiáticos. Y

por lo que respecta a la identidad, no es un problema alarmante; mientras las redes nacionales sigan preocupadas por rescatar su identidad no tendrán peligro.

Cheung Man Yee, directora general de Radiodifusión Hong Kong, ABU, recalcó: "Más aún, las trasnacionales traen noticias que no son censuradas e ilustran al propio pueblo desinformado como ocurrió con los habitantes de China durante los acontecimientos de la Plaza de Tiananmen".

Minutos después de las 19:00 horas concluyó la discusión sobre la metáfora de Gandhi. Los asistentes guardaron sus opiniones personales, su apasionada voz, y por sus labios hablaron nuevamente las empresas que los enviaron a México.

"No hay un órgano internacional que diga qué se debe poner al aire, son los radiodifusores quienes deben decirlo", sentenció Ted Turner, vicepresidente ejecutivo de la CNN, de EU, quien también señaló: "Sabemos que podemos influir en las políticas y lo hemos ejercido en toda su dimensión, así que debemos integrarnos para actuar a nivel local, nacional y regional para que nosotros conformemos las políticas antes de que surjan reglamentos y tengamos que luchar contra ellos".

"Es el principio de una nueva era —destacó David Wood, director de la División European Broadcasting Union— la manzana está ahí, en el árbol, y a nosotros nos corresponde cortarla."

Así concluyeron los hombres que representaban a sus empresas y a sus países; nadie habló por México; Televisa era la empresa que lo representaba y ella sólo habló de sí misma.

Llegó a su fin la clausura de la Séptima Conferencia Mundial de Uniones Mundiales de Radiodifusión. El futuro de las telecomunicaciones en México ya estaba en el aire y en la mira de los fuertes consorcios internacionales. La radio de servicio público en nuestro país quedaba, así, al margen de este proyecto mundial.

3.7. Los primeros pasos hacia la globalización

en la información: radio e Internet

Ese mismo año de 1992, mientras los gobiernos del mundo discutían (y lo siguen haciendo después del 2000) acerca de las nuevas tecnologías radiofónicas, de la asignación de las bandas que deberán de utilizarse en el futuro, de la redistribución del espectro radioeléctrico, la fabricación de aparatos rentables y accesibles al público, en tanto ellos prolongan estas discusiones por tantos años, aparecieron las primeras plataformas para la transmisión de audio y video en la red de Internet: Audio Multicast y Video Multicast, con ellas se abrió una nueva puerta para la radio en el mundo.

Multicasting fue una de las primeras tecnologías que permitió, gracias a los sistemas de compresión de señal de audio, que los enormes archivos de audio fueran transformados en pequeños paquetes que pudieran viajar a través del reducido espacio que tenía el ancho de banda de Internet. El desarrollo de esta tecnología tomó más de 20 años, pues el primer paquete para la transmisión de radio por una red fue probado, de manera experimental, por Norman Abramson en la Universidad de Hawai en 1970. En los últimos años del siglo XX se han desarrollado múltiples sistemas de compresión digital, cada uno

atendiendo a necesidades propias del servicio al que se destinan: MP3, MUSICAM, ATAC, etcétera.

En México, hasta la década de los ochenta, las únicas formas de escuchar radio eran dos: sintonizando estaciones locales (AM y FM) o usando aparatos receptores de onda corta, que permitían captar frecuencias de estaciones ubicadas en diferentes partes del mundo. Fue justamente en esta década cuando se desarrolló la revolución tecnológica que es la base de la informática actual y que permite transmitir información y datos a la velocidad de la luz. Ello significó un parteaguas en materia de comunicación porque, sin duda alguna, “Internet marca una era nueva”.⁴⁰ “Fue en 1995 con la aparición del Real Audio, el *software* que hizo posible la emisión en tiempo real, que la radio por Internet tiene un despliegue rápido.”⁴¹

En nuestro país, al iniciar la década de los noventa, empieza la transmisión de señales que se distribuyen mediante suscripción a un determinado público y a las que se les llamó *señales restringidas de radio y de televisión*.

También por esa época se empieza a hablar con mayor intensidad de la *sociedad de la Información*. Sobre este amplísimo tema, la mayoría de los autores concuerda en que fue alrededor de 1970 cuando se inició un cambio en la manera en que funcionaban las sociedades. Este cambio se refiere sobre todo a que los medios de generación de riqueza poco a poco se estaban trasladando de los sectores industriales a los sectores de servicios. En este campo, las

⁴⁰ Cebrián Herreros, Mariano, *La radio en la convergencia multimedia*, Madrid, Gedisa, 2001, p. 21.

⁴¹ López, Carlos Enrique e Islas, Octavio, “De la radio en AM y FM a la banda de Internet”, *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 64, julio-agosto, 2000, p. 15.

tecnologías de la información son una herramienta fundamental para el desarrollo de dichos servicios. La doctora. Alma Rosa Alva de la Selva explica así el proceso que se llevó a cabo en el país.

En México se distinguen cuatro etapas bien definidas: la etapa de transición (1985-1988), que comprende desde el lanzamiento del satélite Morelos hasta las reformas relativas a la explotación de satélites en el marco legal al fin de la gestión delamadrista: la etapa del despliegue (1988-1994), periodo en el que toman importantes medidas que redundan en un viraje sustantivo en las políticas de telecomunicaciones (entre ellas, las “desincorporaciones” de Telmex y de Imevisión), la etapa de consolidación del modelo (1995-2000), reflejada sobre todo en la promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y, por último, la etapa del mercado de las telecomunicaciones (de 2000 hasta la fecha), que se traduce en la creciente configuración de un régimen de mercado para las telecomunicaciones.⁴²

Al finalizar el siglo, la radio vía Internet era ya una realidad, un nuevo medio de comunicación que evolucionaba rápidamente y que ofrecía perspectivas aún inimaginables del todo porque, según Mariano Cebrián, “Internet está modificando todas las concepciones tradicionales”.⁴³ En este medio, donde convergen letra impresa, sonido y video, viaja una gran cantidad de información y datos alrededor del mundo. Ya no es posible aislar los procesos y los conflictos sociales de cada país. Necesariamente la globalidad implica apertura. Ello da como consecuencia el replanteamiento de conceptos como soberanía y territorialidad, que nos hablan de una integración del mundo donde no hay fronteras, “la información y la informática son hoy el núcleo duro de la sociedad contemporánea”.⁴⁴

⁴² Alva de la Selva, Alma Rosa, *Políticas de Telecomunicaciones y sociedad de la información en México*, FCPyS. UNAM. México, Abril 2006.

⁴³ Op. cit., p. 21

⁴⁴ Pozas Horcasitas, Ricardo, Participación en la Mesa Especial de Monitor, 12 de enero de 2000.

Este medio, con grandes posibilidades y todavía sin una reglamentación que lo limite, se ha colocado rápidamente en todos los países. Y aunque es innegable que nació de una manera elitista al ser usado primordialmente por quienes tienen recursos económicos para invertir en las computadoras y demás componentes, contando desde luego con una línea telefónica, también es cierto que su crecimiento en el transcurso del tiempo ha sido exponencial. De acuerdo con un estudio de la primera década del siglo XXI, de un universo de 93.9 millones de habitantes de seis años en adelante en el ámbito nacional, existen 17.1 millones de usuarios de Internet en el país.⁴⁵

Internet ha venido a cambiar paradigmas de los medios de comunicación, por ejemplo "[...] la vieja clasificación entre emisor del mensaje, el transmisor y el receptor o usuario. Por obsoleto que resulte este análisis, lo cierto es que los medios y sus responsables han venido ocupándose con naturalidad de las dos primeras tareas —emitir y transmitir—. En la sociedad global la información no será necesariamente así."⁴⁶

En la década de los noventa sorprendía que, desde el punto de vista técnico, la Internet se ofreciera como una "red de redes" que conjugara toda una infraestructura mundial de líneas telefónicas, satélites y microondas que se unen de punto a punto; de esta forma se iba enlazando información digital con rapidez a todo el mundo. A ello se le denominaba, con una frase en desuso en la actualidad, "la supercarretera de la información" que originalmente estaba

⁴⁵ *Estudio AMIPCI sobre los hábitos de los usuarios de Internet en México, 2005:* www.amipci.org.mx.

⁴⁶ Juan Luis Cebrián, *La red*, Madrid, Taurus, 2ª ed., 1998, p.64.

planeada para emitir voz y datos, pero que después incorporaría el video y el audio en tiempo real.

En términos del sonido, la evolución ha sido tan vertiginosa que al igual que el disco de 45 revoluciones por minuto y la estereofonía, el disco compacto (CD, por sus siglas en inglés) cambió la forma de escuchar el mundo: su señal digital dotó de una alta calidad de audio al disco compacto que se convirtió en punta de lanza en toda esta revolución tecnológica porque rápidamente llegó a grandes públicos de todos los estratos socioeconómicos.

Gracias a que en los últimos 10 años del siglo XX fue desarrollado el formato que se conoce como MP3, la calidad del sonido del CD, tan apetecible para las jóvenes audiencias, desde 1998 también empezó a viajar de manera masiva en forma virtual vía Internet. MP3 es el formato de compresión de audio digitalizado para ordenadores que permite bajar música de manera sencilla desde una página web, la calidad de audio que permite obtener lo volvió muy popular entre los jóvenes del mundo entero, a tal grado que las casas disqueras protestaron porque propició “la piratería” en todo el orbe.

Este sistema de compresión de audio es el que también ha propiciado campos de desarrollo para la radio por Internet, ya que es el soporte de lo que se conoce como *webcast* (transmitir por Internet).

Para el año 2000 ya era una realidad la radio casera por Internet y era posible preparar una revista radiofónica con música, comentarios, análisis de temas, entrevistas, o “de plano, entrarle a la radio alternativa [...] una radio sin

horarios ni fronteras, sin censura, que no se basa en antenas ni frecuencias, que tiene un solo límite: la imaginación”.⁴⁷

Esta evolución del nuevo entorno multimediático invita a reflexionar en tres aspectos importantes:

- El cambio más trascendente en la radio es que viaja una enorme cantidad de información, pero no por ello está ordenada o completa. Por tanto, la exigencia sería calidad, no cantidad de información.
- Hay una liberalización de las telecomunicaciones y, en consecuencia, ruptura de monopolios, sin embargo, por otra parte surgen mega consorcios.
- La nueva economía involucrada con la radio y las nuevas tecnologías de la información generan economía de especulación.

Todo ello cambió las reglas del juego sobre las cuales era y aún es difícil hacer predicciones, porque las convergencias tecnológicas son abundantes y siguen en una vertiginosa evolución por las múltiples combinaciones que desde entonces se hacían de ellas:

- Distribuidores
- Desarrollo de las redes públicas
- Redes y servicios de difusión terrestre

⁴⁷ Ariel Moutsatsos Morales, “Pon tu estación de radio y transmite por Internet”, en la revista *Zona e generación digital*, núm. 22, agosto de 2000, p. 16.

- Radio comunicación
- Radio comunicación móvil
- Ondas terrestres
- Sistemas de servicios de difusión por satélite
- Convergencias dentro de las telecomunicaciones

Este gran abanico de posibilidades tecnológicas es lo que ha permitido la diversificación en los sistemas de difusión, a saber:

- Canales terrestres analógicos
- Canales terrestres digitales
- Canales de cables analógicos
- Canales de cables digitales
- Canales de satélites analógicos
- Canales de satélites digitales
- Canales de satélites del país
- Canales de satélites extranjeros
- Canales codificados y canales libres
- Canales mixtos
- Combinaciones

Toda esta tecnología es el entorno de Internet, una red abierta a espacios sin límite de espectro, pero su principal obstáculo, al menos hasta finales del siglo XX, es que aún no tiene una cobertura masiva.

Además, los sistemas de transmisión (cables y satélites), los de acceso (servidores) y los de navegación en la web tienen dueño. Hasta 2000 han sido los fabricantes de programas los que han llevado la iniciativa. Tanto Netscape como Explorer de Microsoft son las dos herramientas de navegación más populares y extendidas en el mundo; continuamente están experimentando novedades a fin de facilitar y orientar a los usuarios ofreciendo mayores servicios que resulten atractivos para el consumidor.

Y es que los multimedia van generando un lenguaje propio, donde la interactividad es el elemento que hace la diferencia entre los nuevos medios y los de antaño: “Los nuevos instrumentos para propagar información permiten que sus usuarios sean no sólo consumidores, sino además productores de sus propios mensajes”.⁴⁸ Los grados de interactividad son múltiples y van desde el más elemental “sí o no” hasta lo que es la navegación o la creación de páginas web y la comunicación vía *chat*, que permite un “diálogo” directo, en tiempo real, con un receptor que puede estar en cualquier parte del mundo. A lo largo de los años se han desarrollado conceptos como los de redes sociales, *blogs*, *chats*, etcétera, todas ellas tendentes a hacer más ágil y rápida la comunicación de ida y vuelta entre uno o más usuarios.

“La industria del futuro”, como le llamaban los empresarios, atrae a los grandes capitales nacionales y extranjeros que literalmente “se la juegan” buscando elementos atractivos para captar el mayor número de cibernautas.

La idea de los “portales” proliferó en todo el mundo a fines de siglo. Se les llamó así porque eran considerados puertas de entrada vía Internet, a un sinfín

⁴⁸ Trejo Delarbre, Raúl, *Vivir en la sociedad de la información. Orden global y dimensiones digitales en el universo*, España, Núm. 1, septiembre-diciembre de 2001: www.oei.es.

de posibilidades enfocadas a brindar servicios con los que se deseaba satisfacer todo tipo de necesidades: presentar información, noticias, clima, finanzas, bolsa de trabajo, calidad del aire, vialidad, horóscopos y asuntos sentimentales como la búsqueda de pareja, entre muchos temas más.

En términos sociales, Internet es el canal que agrupa a los ciudadanos globalizados de todo el mundo; ahí se muestran diversas expresiones culturales o se exponen denuncias, como es el caso del levantamiento armado en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que fue capaz de difundir por este medio su problemática a todo el mundo, incluido el propio país, México.

Por lo que se refiere a la radio, de acuerdo con los directorios de la web, en el año 2000 habían más de 9,000 estaciones de radio vía Internet en todo el mundo, de las cuales, según el directorio del Massachusetts Institute of Technology, hasta ese momento habían 1,138 estaciones que ofrecían servicios de audio y de video en vivo vía Internet y convocaban a una participación interactiva de los usuarios por medio de encuestas, de comunicación directa en los llamados *chats* o bien enviando mensajes vía correo electrónico.

Los viejos esquemas de comunicación han sido más que rebasados y ya desde el 2000 era necesario diseñar nuevas estrategias para realizar diversos análisis del comportamiento de las audiencias que se encontraban en diferentes partes del mundo.

La antigua teoría definía básicamente cuatro espacios de comunicación:

- Micro comunicación: zonas locales, radios locales, radios de barrio y radios comunitarias.

- Meso comunicación: cadenas de radio que cubren el espacio regional.
- Macro comunicación: a toda la república con cadenas nacionales.
- Mega comunicación: la radio global.

Siguen existiendo radios convencionales locales, cadenas regionales y nacionales; sin embargo, con la radio vía Internet este esquema se rompió; ahora una comunicación local puede llegar a un destino global, al otro lado del mundo y tiene el potencial de producir un fenómeno de proximidad. La realidad es que hay un mundo de redes donde todos pueden estar comunicados.

En términos de física podría decirse que la globalidad está generado dos fuerzas:

Centrífuga. Hacia la globalidad, porque está poniendo al alcance de los cibernautas de todo el mundo datos e información que hasta hace poco eran muy restringidos. En estos casos, por ejemplo, gobiernos totalitarios de distintos países no desean que estos medios de comunicación dañen su hegemonía.

Centrípeto. Hacia la proximidad, es esta vuelta a lo cultural, a lo antropológico; es la fuerza que también se opone a lo global y protege lo regional.

Glocal. Es una tercera fuerza que los conjuga; es una palabra que se aplica a la radiodifusión que se inscribe en lo global y en lo local. El término es muy joven, y se refiere a ese espacio sonoro donde las identidades se tocan, aunque los cibernautas se encuentren a miles de kilómetros de distancia.⁴⁹

Pero si bien es cierto que las nuevas tecnologías han modificado notablemente las posibilidades de comunicación del individuo, en materia de negocios también se ha abierto una gama de posibilidades, en donde las organizaciones empresariales han podido generar alianzas, ya sea entre firmas de muy diferentes ramos o fusiones, donde se integran varias compañías para formar una nueva y, según la legislación en cada país, generar otro tipo de

⁴⁹ Cebrián Herreros, Mariano, curso "La Radio en las convergencias multimediáticas", Tercera Bienal de Radio, México, Claustro de Sor Juana, 17 de mayo de 2000.

figuras económicas; por ejemplo, pueden ocurrir alianzas en los ámbitos nacional, regional e intercontinental.

En los últimos años del siglo XX llamaba la atención que las pequeñas alianzas ocurrían entre empresas familiares y grandes firmas nacionales; éstas a su vez también se asociaban con grandes consorcios mundiales, y así se gestaban las concentraciones, ya sean de monomedios, multimedios —grupos de multimedios—, coaliciones y alianzas sectoriales, así como multinacionales.

En fin, megaconsorcios integrados por empresas de muy diferentes ramos se van uniendo para hacerse fuertes, poderosos, y así salir adelante en esta lucha feroz que es la competencia por ganar consumidores.

En función de lo antes expuesto, el catedrático español Arturo Merayo diagnosticaba:

La radio se va a integrar a otros medios y se convertirá en un megamedio de comunicación que, en la competencia por los públicos, deberá ofrecer información de valor añadido. Estamos hablando de una radio con pantalla, no sólo audio. Si tomamos como ejemplo un éxito musical, los servicios de valor añadido deberán ser letras de canciones, conciertos futuros, compra de boletos con tarjeta vía Internet, exhibición de posters, discos, etcétera. Si se trata de la transmisión en vivo de un concierto, el radioescucha interactivo no estará dispuesto a pagar sólo por evento, como lo hace hoy; él deseará opciones de producción personal, por ejemplo, micrófonos en los diferentes instrumentos musicales para que él pueda hacer sus propias mezclas o archivos sonoros y tener su propia versión de ese concierto.⁵⁰

Todo ello, que en algún momento podía parecer tema de ciencia ficción, hoy es parte del futuro cercano, pues la comunicación global es ya una realidad y el inquieto público interactivo no se va a detener esperando el inicio de

⁵⁰ Merayo, Arturo, teleconferencia “La radio en la convergencia de las nuevas tecnologías”, Tercera Bienal Latinoamericana de Radio, México, Claustro de Sor Juana, 17 de mayo de 2000.

transmisiones de la radiodifusión digital que parece estancada, en gran medida, por la añeja discusión en torno al uso de la Banda L.

En opinión de Arturo Merayo, la viabilidad en el ámbito mundial de los proyectos Eureka 147 e IBOC seguirán empantanados a pesar de las diversas reuniones de la WARC (World Association Radio Communication) que “solamente han servido para dos cosas: para impulsar permanentemente el proyecto de radio digital, pero también para darse cuenta de que los plazos que van marcando no se cumplen nunca”.

De forma muy práctica, los concesionarios de la radio privada saben que existe una “tendencia irreversible. Los equipos electrónicos en general están evolucionando hacia la digitalización, de tal manera que la radio a corto plazo será digital y multimedia”,⁵¹ razón por la cual presionan a las autoridades para que a la brevedad tomen una decisión al respecto, misma que además no afecte los intereses económicos de ese gremio.

En las últimas décadas del siglo XX México se ha sumado junto con otros países a la construcción de la *sociedad de la información*. En reuniones internacionales participa tanto el sector gubernamental como el privado representado por la CIRT. Sin embargo, como se ha comprobado en muchas regiones del orbe, la convergencia tecnológica y las nuevas tecnologías implican cambios de paradigmas en los procesos económicos, sociales y culturales de los pueblos. La mundialización mediática modifica las maneras de percibir la dimensión local y regional, de la misma forma que altera los alcances tradicionales de la dimensión nacional y la mundial.

⁵¹ Presentación CIRT, 2007, *La radio digital*, www.cirt.com.mx.

Por lo antes expuesto resulta fundamental que las decisiones que atañen a todos como país no sigan siendo responsabilidad ni privilegio de algunos sectores, sino también de la ciudadanía organizada que demanda la existencia de un marco jurídico que garantice su incorporación en los debates, desde una perspectiva en donde sean los argumentos y no los intereses económicos los que pongan las bases de las nuevas leyes que rijan a nuestras telecomunicaciones en el siglo XXI.

“La manzana está ahí, en el árbol, y a nosotros nos corresponde cortarla”, dijo David Wood, director de la División European Broadcasting Union, en 1992, y se refería a los grandes consorcios, pero en el nuevo milenio amplios sectores de la sociedad civil consideran que también son parte de ese *nosotros* en la democratización de los medios de comunicación electrónicos en México, tema que se abordará en el siguiente capítulo.

Capítulo 4

La disputa por la ley

A lo largo de su historia, más de 100 años, la radiodifusión ha generado debates internacionales; su evolución, siempre ligada al surgimiento de nuevas tecnologías, ha propiciado también discusiones en los ámbitos nacional, regional y local. El advenimiento de la radiodifusión digital en todo el orbe ha generado otra vez controversias en el terreno jurídico, y en México se han presenciado diversas disputas acerca de la ley que debe regular los medios de comunicación electrónica en el siglo XXI, en virtud de que los grandes consorcios pretenden proteger, ante todo, sus inversiones en el proceso de migración hacia la tecnología digital y han defendido ferozmente la existencia de una reglamentación que anteponga la perspectiva mercantil a una de enfoque social.

Así lo veían los empresarios en 1992 y así se ha ido concretando la nueva tecnología en diferentes partes en el mundo en el transcurso de más de 16 años. En cada país, el proceso ha tenido su propia evolución y en ella ha sido determinante el marco jurídico que los rige y la organización política que han desarrollado; México no es la excepción, pero sus transformaciones sociales han cambiado el panorama que preveían los empresarios de la radio y la televisión en el primer lustro de la década de los noventa.

Como se puede apreciar en el recorrido histórico presentado en el capítulo 2, las leyes que se han creado en nuestro país en materia de comunicación han sido el resultado de pactos de carácter político y económico entre empresarios y el gobierno federal, pactos en los que los factores sociales, educativos y culturales han sido relegados e incluso ignorados. En esta disputa por la ley los empresarios daban por hecho que las reglamentaciones estarían una vez más

en su favor, porque en los pactos coyunturales que habían logrado con los diferentes gobiernos en el pasado no había intervenido un tercero en discordia. Pero México dejó de ser un país predecible y a lo largo de poco más de 30 años diversos sectores de la ciudadanía comenzaron a formar grupos de participación ciudadana que influyeron de manera determinante en la disputa por una nueva Ley Federal de Radio y Televisión.

4.1. El derecho a la información, un punto de partida

Durante la reforma política iniciada por el gobierno de José López Portillo en 1977 se hizo un agregado al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: "el derecho a la información será garantizado por el Estado", sin embargo, dicha reforma no fue reglamentada y por tal motivo, en la práctica, el agregado no tuvo consecuencias jurídicas; por ello, la Cámara de Diputados convocó a la sociedad para que aportara opiniones sobre una posible reglamentación.

La convocatoria tuvo una respuesta tan inusitada que rebasó todas las expectativas; la discusión cobró importancia y desde entonces estudiosos de la comunicación, comunicadores y algunos gremios interesados en los temas del derecho a la información y la comunicación social dieron un fuerte impulso a los planteamientos de fondo sobre estos temas para generar un cambio radical en el uso de los medios de comunicación; no obstante, como históricamente ha ocurrido, los intereses encontrados produjeron un estancamiento en la discusión.

Hasta antes de 1995, cada vez que estos asuntos volvían a cobrar importancia aquellos grupos que preveían algún tipo de afectación a sus

intereses organizaban una reacción en contra de las propuestas de reglamentación y éstas no lograban trascender más allá del pequeño círculo que las impulsaba. Cuando el milenio finalizaba, el tema de reglamentación en los medios no fue prioridad del Ejecutivo federal que evadió cuanto pudo el debate acerca de este tema, como históricamente también lo hizo el Poder Legislativo, pues diputados y senadores priístas rehusaron asomarse al asunto de la reglamentación en los medios cuando eran mayoría en ambas cámaras.

Las elecciones de 1988 dieron el primer gran golpe al presidencialismo y la situación dio un nuevo giro. Para entonces el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se presentaba ante los electores, sobre todo en la capital del país, como una opción capaz de encontrar mecanismos democráticos para transformar positivamente el desarrollo político y social de México. El Partido Acción Nacional (PAN) también ganaba adeptos ante la crisis interna que vivía el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en gran medida ello propició que la representatividad en el Poder Legislativo empezara a cambiar.

Después vino el turbulento 1994 que se ha convertido en un punto de referencia obligado en la historia reciente del país; hay un México antes y otro después de ese año: Chiapas y el movimiento armado del EZLN, los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu, y finalmente los procesos electorales cuyos resultados vuelven a influir en la transformación del Poder Legislativo, pues el PAN y el PRD ganan mayores espacios.

Tal situación permitió que las discusiones respecto a la revisión y renovación de las leyes en materia de comunicación encontraran terreno fértil, los debates salieron de los pequeños círculos de los especialistas para ampliar

su análisis a escala nacional y el tema de comunicación social empezó a ser considerado como un capítulo importante de la reforma política para el Estado mexicano.

Así, el 8 de febrero de 1995 se instaló la Comisión Especial de Comunicación Social, integrada por 36 diputados que representaban a las cuatro fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, cuyo propósito era "presentar iniciativas de ley tendientes a actualizar la legislación en materia de comunicación social, que contemple el punto de vista de la sociedad, el respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa que consagra la Constitución".¹

Esta comisión programó diversas actividades para impulsar una actualización integral del marco legislativo en la materia. Como parte de estas acciones, el 5 de abril de 1995 fue emitida la convocatoria para la Consulta Pública sobre Comunicación Social, llevada a cabo en varios foros regionales y uno nacional, audiencias públicas y buzones legislativos, con seis temas centrales:

1. Estado, sociedad y medios de comunicación
 - 1.1. La responsabilidad del Estado en materia de comunicación social
 - 1.2. La responsabilidad social de los medios de comunicación
 - 1.3. Globalización, interdependencia y comunicación social
 - 1.4. La comunicación social y la reforma política del Estado

¹ *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 39, febrero-abril de 1995, p. 56.

2. Medios electrónicos
 - 2.1. Radio, televisión y cine
 - 2.2. Concesiones
 - 2.3. Telecomunicaciones y teleinformática
 - 2.4. Nuevas tecnologías
3. Medios impresos
 - 3.1. Industria editorial
 - 3.2. Periódicos y revistas
4. Programación, agencias noticiosas y publicidad
5. Propiedad intelectual y derechos de autor
6. Espectáculos y espacios culturales y recreativos

Los foros regionales se llevaron a cabo en 10 ciudades y en ellos participaron ciudadanos, investigadores, trabajadores y empresarios de los medios, periodistas y representantes de organizaciones sociales, todos ellos aportaron 621 ponencias que contenían 2,758 propuestas muy variadas y hasta con opiniones encontradas.

Esta consulta pública en materia de comunicación social destacó de todas las anteriores porque:

A diferencia de las Audiencias Públicas sobre el Derecho a la Información realizadas en 1976, de los Foros de Consulta Popular celebrados en 1982, de la Consulta Pública celebrada en 1988 y de los Foros de Consulta Pública para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, los Foros Regionales de Consulta Pública en materia de Comunicación Social organizados por el Poder Legislativo federal de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados han sido —hasta la fase en que se

encuentran consolidados— el proceso más democrático y plural en el que se han reflejado con mayor fidelidad las preocupaciones y el sentir de los participantes.²

Este proceso de consulta pública dio como resultado un ambicioso proyecto de modificación a la ley en materia de comunicación en dos vertientes: por un lado, la creación de una iniciativa³ de decreto por la que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Entidades Paraestatales y, por otro, la creación de una Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social que reglamenta los artículos 6 y 7 constitucionales. Las propuestas fueron presentadas en la Cámara de Diputados casi de forma paralela en el primer semestre de 1997: la primera por la diputada Ana Lilia Cepeda Ponce de León, del PRD, y la segunda por la diputada María Teresa Gómez Mont, del PAN.

Se presentan algunos aspectos relevantes de ambos documentos en los dos siguientes puntos.

4.2. Reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión

En aquella iniciativa de decreto se reconoció: "esta reforma es un primer paso para contar con una nueva legislación que, en conjunto, sea más simple y pueda garantizar un marco jurídico democrático que garantice y recree el pluralismo político-cultural de la sociedad mexicana".⁴

² Esteinou Madrid, Javier, "Los aciertos de una esperanza por renovar el marco legal, *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 42, Fundación Manuel Buendía, p. 34, 1996.

³ Quienes suscribieron este documento, diputados y diputadas de la LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión, fueron integrantes de la Comisión Especial de Comunicación Social y de los grupos parlamentarios del PAN, del PRD y del Partido del Trabajo (PT).

⁴ Iniciativa de la Ley Federal de Comunicación Social que reglamenta los artículos 6 y 7 constitucionales.

El documento en cuestión partía de esta afirmación: "Las leyes y los reglamentos aún vigentes han sido utilizados en beneficio de unos cuantos grupos de concesionarios y dueños de los medios, estableciéndose una relación de beneficio mutuo entre éstos y el gobierno". Señalaba también que en esta relación han imperado los intereses mercantiles y políticos:

[...] por encima de las necesidades de comunicación social, el ejercicio pleno de la libertad de expresión y del derecho a la información [...] Uno de los mecanismos utilizados para crear esta situación ha sido el manejo discrecional en el otorgamiento de las concesiones y permisos para la operación de estaciones de radio y televisión.⁵

Para que pueda darse una relación abierta y transparente entre el gobierno y los concesionarios —se leía en la exposición de motivos— se presenta esta iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, con la cual se "garantiza la participación del Congreso, al ser éste quien apruebe la constitución de la Comisión Nacional de Comunicación Social y del órgano autónomo encargado de otorgar las concesiones; facilite y estimule la existencia de estaciones culturales, de experimentación y estaciones comunitarias".

Se trataba de un comité autónomo de carácter técnico denominado Comité de Concesiones de Radio y Televisión, cuyas facultades establecía el artículo 13-A de esta iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión. El artículo 13-B se refería a su integración compuesta por nueve personas: un representante de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, uno de la Comisión Federal de Competencia Económica, uno de la Comisión Nacional de Comunicación Social, dos representantes de los concesionarios, uno de la radio

⁵ *Ibid.*

y otro de la televisión, un miembro de la academia con dominio del área jurídica de medios de comunicación, un miembro de la academia con dominio del área técnica de medios electrónicos de comunicación, un miembro de la academia con dominio del área de periodismo o comunicación social y uno de la academia con dominio del área de educación.

Para entender mejor el carácter de la iniciativa es preciso abrir dos vertientes: la primera atañe a la radio concesionada y la segunda a la llamada radio permissionada.

En esta iniciativa se planteaba la necesidad de modificar los artículos 9, 10, 13, 19, 25, 31, 35, 37, 73, 97 de la Ley Federal de Radio y Televisión; los dos primeros pertenecían al título segundo y se referían —como único capítulo— a la jurisdicción y competencias, el 9 a las que corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el 10 a la Secretaría de Gobernación (de este capítulo no se tocaron el 11 y el 12 que corresponden a la Secretaría de Educación Pública y a la de Salubridad y Asistencia, respectivamente). Los artículos 9 y 10 de la iniciativa de reforma a la ley proponían establecer una reasignación de facultades de las secretarías de Gobernación y Comunicaciones y Transportes, para neutralizar la discrecionalidad que el Ejecutivo del gobierno federal había ejercido al autorizar concesiones y permisos por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; por tal motivo se propuso transferir dichas facultades, vía el Comité de Concesiones, "a la Comisión Nacional de Comunicación Social, organismo plural encargado de aplicar lo dispuesto por la Ley Federal de Comunicación Social".⁶

⁶ La imposibilidad de negociar en la LVI Legislatura la oportunidad de llevar al pleno de la

Los artículos 13, 19 y 25 pertenecían al Capítulo Primero del Título Tercero, que en la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 se refería a concesiones, permisos e instalaciones. Temas todos muy delicados que no fueron planteados con la precisión requerida, además de que afectaban intereses muy añejos y por tal motivo levantaron ámpula en los concesionarios.

Al comparar estos dos documentos saltaba a la vista el motivo que causaba la cerrazón de quienes no querían ni oír hablar del tema y preferían mantener sin cambios esa relación de fuerzas de poder que por varias décadas habían tenido el gobierno federal y los concesionarios de radio y televisión; de ahí que ellos argumentaran que las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no podían quedar sujetas a un órgano autónomo, y que preguntaran con enojo por “los criterios” que se establecerían para determinar cuándo no generarían ingresos lucrativos la venta de espacios publicitarios y servicios de producción; preguntaban de qué manera se iba a integrar el comité y quiénes se encargarían de hacer las propuestas —tanto de los representantes de la academia como los del Ejecutivo federal— y qué porcentaje de la Cámara de Diputados debería pronunciarse al respecto. El proceso de licitación en concesiones —argumentaban— resultaba contrario a la naturaleza misma del objeto de la concesión y nos remitían al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No menos grave les pareció la modificación al artículo 19, donde se proponía que el periodo de vigencia de las concesiones fuera máximo de 15

Cámara baja las iniciativas de ley obligaron a PAN, PRD y PT a replantear la propuesta; así en esa legislatura ya no se habló de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y en cambio sí se buscó discutir ampliamente esta Ley Federal de Comunicación Social.

años, cuando la ley hablaba de 30; y luego los artículos 25 y 31⁷ eran letra que iba en contra de los monopolios, así que para el lector es fácil imaginar la reacción de los dueños de los medios de comunicación electrónica en un país como México, donde los grandes grupos radiofónicos, que son poco más de 15, tienen en su poder un alto porcentaje de las concesiones en radiodifusión.

Los artículos 90, 91 y 92 —según esta propuesta— quedarían derogados porque éstos integraban el Capítulo Primero del artículo quinto de la Ley Federal de Radio y Televisión de los sesenta, que se referían a un organismo coordinador que dependía de la Secretaría de Gobernación, cuyo nombre sería Consejo Nacional de Radio y Televisión, que en la realidad no operó por muchos años y cuyas funciones también asumiría el Comité de Concesiones y Permisos de Radio y Televisión.

Las reformas a los artículos 13 y 37 merecen comentarios por separado porque ambos estaban relacionados con la radiodifusión permissionada, la cual —por los motivos que se exponen a continuación— tampoco era reglamentada de una manera adecuada en aquella primera Iniciativa de reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión.

El artículo 13, se señalaba líneas arriba, es el que iniciaba el Capítulo Primero del Título Tercero que se refería a las concesiones y permisos. En la Ley Federal de Radio y Televisión se hablaba de la naturaleza (concesión o permiso) y el propósito (comercial, oficial, cultural, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier índole) de las estaciones de radio y televisión.

⁷ Este artículo del capítulo segundo de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 que se refería a la nulidad, caducidad y revocación.

A más de 40 años de haberse publicado la Ley Federal de Radio y Televisión, el punto que impidió el sano desarrollo de la radio permisionada ha sido precisamente su naturaleza,⁸ no su propósito.⁹

Durante varias décadas se ha sostenido una pugna ficticia entre la radiodifusión concesionada y la permisionada, cuando en realidad ambas son necesarias y complementarias. A los concesionarios de la radio les irrita profundamente que las emisoras permisionadas pretendan conseguir permisos de comercialización o patrocinio, porque para ellos esto representa una competencia desleal y consideran que estas radiodifusoras deberían sobrevivir, exclusivamente, con los recursos que les proporcionan los diferentes gobiernos o instituciones y que no deberían aspirar a competirles el mercado.

Por estos motivos hubo una reacción tan enconada en contra de la modificación al artículo 13, específicamente en aquel fragmento que hablaba de permitir la venta de espacios publicitarios a las permisionadas, líneas que por cierto después fueron modificadas; sin embargo, tal enmienda no dio mejor resultado y continuó el rechazo a estas reformas a la ley.

Renglón aparte merecen aquellos que consideraban que ante todo la radio debería ser un instrumento de servicio e información y no un enorme escaparate de anuncios publicitarios en manos de unos cuantos grupos

⁸ Conviene recordar que por ley, y eso no había sido modificado hasta el año 2000, la naturaleza de las radiodifusoras puede ser concesionada y permisionada; la primera tiene autorización de comercializar y la segunda no.

⁹ La radiodifusión permisionada tiene como razón de ser el servicio; es por ello que en las programaciones de estas emisoras en el ámbito nacional abundan los temas de educación, salud, género y las más diversas manifestaciones de la cultura y el arte, a las que también se le brinda amplia difusión. Para esta radiodifusión el escucha es ante todo una persona a la que se le brindan diversos servicios y no es un consumidor potencial de productos, como sí ocurre en la radiodifusión comercial, cuya naturaleza es la concesión y como empresa, en la gran mayoría de los casos, tiene principalmente el propósito de vender.

radiofónicos a los que, como lo señalaba la modificación al artículo 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se les debería reducir la concesión de 30 a 15 años; tema por demás espinoso, sobre todo en la última década del siglo XX, cuando el advenimiento de las nuevas tecnologías obligaban a las empresas radiofónicas a modernizar toda su infraestructura y ello implicaba una cuantiosa inversión económica, sólo amortizada a lo largo de los años.

Con respecto a lo anterior es necesario destacar lo siguiente: los estudios de audiencia han demostrado que ninguna radiodifusora puede tener todos los públicos, sin importar su naturaleza o su propósito; los públicos son tan amplios, tan diversos, movedizos y a veces tan distantes unos de otros que no hay un grupo radiofónico, una estación, una programación, o una serie (y La Hora Nacional es el mejor ejemplo de ello) que pueda ufanarse de atraer y servir a todos los públicos de México. Un país que necesita de la radiodifusión que ya transmite vía Internet, y que lo conecta con el mundo, requiere también de la radiodifusión pública, universitaria, comunitaria e indigenista, que comunica a México hacia adentro, en sus estados, en sus regiones y en sus pequeñas poblaciones. El único tipo de radiodifusión que no le sirve a México es el que por décadas se ha llamado “oficial” y que en muchos casos sólo se ha convertido en un canal de proselitismo que usan los gobernantes y funcionarios en turno

Éste fue uno de los dos puntos que abordaba la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, y que resultaban inconvenientes para la radiodifusión permisionada por las siguientes razones: en el artículo 13, donde se hablaba de la naturaleza y el propósito de las estaciones de radio y televisión, se agregaba la existencia de estaciones comunitarias, que —dicho sea de

paso— a los abogados de los concesionarios les parecía innecesario el agregado, pues el artículo mencionaba entre los propósitos de las permisionadas a las *de cualquier otra índole*. Por otra parte, era un grave error que en esta iniciativa no se eliminara a la radiodifusión oficial, mejor conocida como gubernamental, pues, como se ha dicho, esta radio suele ser utilizada por quienes desempeñan cargos públicos para beneficio de su imagen, como frecuentemente ocurre con los gobernadores de los diferentes estados de la República, en donde hay Sistemas Estatales de Radio y Televisión. Durante muchos años a este tipo de radiodifusión se le ha llamado precisamente *estatal* pero poco a poco, en múltiples foros, se ha destacado la necesidad de reconocerla como *pública* e insistir en que funcione como tal.

La historia particular de cada una de estas emisoras encierra múltiples anécdotas sobre la forma en la que los gobiernos influyen en el destino de los Sistemas Estatales, con el argumento de que es el gobierno quien las sostiene, cuando en realidad sus presupuestos provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos.

La propuesta inicial de esta reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión en su artículo 13 se presentó de la siguiente manera: “Las estaciones permisionarias podrán financiar sus operaciones a través de la venta de espacios publicitarios y servicios de producción, siempre y cuando dicha venta no genere ingresos lucrativos”.

Para resolver las carencias económicas de estas emisoras no se deben considerar, bajo ninguna circunstancia, los procesos de comercialización. No se puede hablar de comercialización en la radio permisionada porque su misión no

es vender productos ni entrar al juego del mercado, en donde el *rating*¹⁰ se convierte en la prueba fehaciente de lo que se supone está funcionando bien en una programación, pero vender bien no necesariamente equivale a hacer buena radio.

La radio permisionada no pretende conquistar públicos para venderles servicios o productos, pues la comercialización implica ciertos compromisos que podrían desdibujar sus objetivos y su perfil, amén de que éste es un tema que los concesionarios rechazaron tajantemente porque en su opinión el término *lucrativo* se utilizó de una manera ambigua en la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, lo cual, afirmaban, podría propiciar “un trato desigual con los iguales”, que equivaldría a lo que suelen llamar “competencia desleal”. En su imprecisión, los concesionarios argumentaron, que esta iniciativa de reforma a la ley no establecía los criterios para saber cuándo la venta de espacios publicitarios y servicios de producción no generarían ingresos lucrativos.

En este punto es necesario señalar que el planteamiento efectivamente era impreciso en varios aspectos: si la Ley Federal de Radio y Televisión establecía que en nuestro país —para operar sistemas de radio y televisión— se otorgaban las frecuencias en función de su naturaleza y propósito, y luego las dividía en concesionarias o comerciales y permisionadas o culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier índole, entonces cabría resaltar que la iniciativa de reforma a la mencionada ley estaba proponiendo que las radiodifusoras se dividieran, por su naturaleza, en concesiones y permisos, y que

¹⁰ Sistema de medición de audiencia de un espacio radiofónico y televisivo determinado.

su propósito fuera el mismo: comercializar. Lo cual implicaría que las emisoras permisionarias deberían contar con sistemas de comercialización, estudios de mercado, y toda aquella estructura administrativa que exige la competencia feroz por obtener la preferencia de los públicos masivos, además de que con este nuevo propósito las obligaría a entrar a un régimen fiscal distinto.

No, ésta no es la tarea de la radiodifusión que debe sentar bases sólidas para ser llamada pública. La radio cultural, la educativa, la experimental, la universitaria, la estatal (que no gubernamental) no pueden comercializar, no deben lucrar porque no tienen la misión de producir utilidad y ganancia, objetivo primordial en todo negocio. Mención aparte merece la radio comunitaria, que no es motivo de este trabajo, pero que por su naturaleza y funciones sí necesita tener opciones de ingresos económicos para sostener su desarrollo y evolución, es decir, que pueda realizar comercialización local en su área de cobertura.

La radio que es permisionaria por su naturaleza puede allegarse recursos sin que se le considere lucrativa, porque la radio de servicio público no puede ni debe funcionar como una empresa y el Estado no puede ni debe abandonar su obligación con estos medios de comunicación, que han demostrado con eficacia que la educación y la cultura no son privilegio de unos cuantos, sino un derecho de todos. La difusión que se haga de ellas es una de las más altas y sólidas expresiones de la democracia.

Por más de 20 años las autoras de este trabajo han sostenido esta posición con respecto a la “no comercialización” en la radiodifusión cultural a cualquier costo. Hay una historia profesional tras esta postura y resulta

pertinente asomarse a ella a la luz de algunos acontecimientos relevantes que ocurrieron en las dos últimas décadas del siglo XX.

En el sexenio del presidente Miguel de la Madrid se dieron los primeros pasos hacia lo que después —en los noventa, durante el salinismo— se conocería como la *política neoliberal*. Desde entonces empezó a escucharse de manera amenazante el rumor de la privatización de los medios de comunicación estatales y empezaron a disminuir los presupuestos asignados al crecimiento de la radio estatal, universitaria e indigenista; finalmente la privatización de algunos medios ocurrió durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, y el caso más notorio fue el de Imevisión, ahora Televisión Azteca.

La decadencia fue invadiendo a otros medios culturales y educativos y se puso en evidencia con diferentes matices, pero por causas muy semejantes a las siguientes:¹¹

La dirección de tales instituciones se convirtió en una oportunidad política, un encargo público más. Los administradores sustituyeron a los directivos que tenían experiencia en materia de comunicación. El cargo se consolidó como un puesto burocrático y eminentemente administrativo al servicio del gobierno federal o estatal. Estas direcciones inflaron las estructuras administrativas: subdirecciones, jefaturas y otros puestos de confianza, y descuidaron de manera notable las áreas creativas y sustantivas: información, programación y

¹¹ “La condición centralizadora del régimen, producto de la institucionalización del triunfante movimiento revolucionario, dio un resultado ambivalente: estableció para su exclusividad el uso educativo y cultural de los medios electrónicos. Formando tales tareas parte del núcleo de responsabilidades de un Estado, con el criterio restrictivo adoptado, se acreditaron los objetivos sociales, pero fue limitada la existencia de emisoras que pudieran compensar la acción de las radios comerciales en plazas del territorio nacional necesitadas de opciones auditivas”. Tomado de Pi Orozco, Luis Ernesto, *Dimensiones de la radio pública en México*, México, Fundación Manuel Buendía-Gobierno del Estado de Chiapas, 2001, p. 260.

clasificación musical, locución, producción, ingeniería y operación técnica, así que, al iniciar la década de los noventa, la mayoría de estas emisoras enfrentaba ya una situación límite: sobrevivir.

La falta de claridad de muchos directores con respecto a la naturaleza y función de estos medios de comunicación desvirtuó la misión que tenían encomendada, entonces el tema central en estas radiodifusoras comenzó a ser el de la comercialización, el cual se reflejó en los siguientes aspectos:

- La prepotencia y autoritarismo ejercidos por los directores, cuya ignorancia en materia de comunicación ha sido evidente, además del deterioro en el incremento de los salarios, la falta de expectativas y el decaimiento en la calidad de la programación. Lo que provoca el éxodo de recursos humanos que eran profesionales de la comunicación, y sus renuncias facilitaron la llegada de personal vía el nepotismo. Todo ello es consecuencia de un factor esencial: la carencia de un proyecto nacional, sólido y congruente en materia de comunicación pública.
- Se planteaba como medida de emergencia buscar fuentes de financiamiento alternas como la figura de la coproducción. Es necesario mencionar que al concluir el siglo XX dicha figura seguía siendo “casi” la única opción para algunas emisoras, porque los *preetiquetados*¹² ya tendían a desaparecer al inicio del gobierno panista, y en diversos estados de la

¹² Preetiquetados es un término que se utilizaba para referirse a los presupuestos que el gobierno federal autorizaba bajo un esquema muy riguroso; en el caso del IMER y Radio Educación, este dinero se destinaba exclusivamente para producir campañas y programas especiales de radio que eran utilizados por entidades gubernamentales como la Secretaría de la Reforma Agraria, DICONSA, la Secretaría de Gobernación, la SEP, etcétera, para dar a conocer, por ejemplo, sus programas de acción.

República los sistemas estatales continuaban solicitando la autorización para “comercializar” y promover a productos y empresas regionales. Esta opción ya ha sido experimentada por algunos sistemas estatales con poco éxito, con el riesgo de perder los objetivos de su perfil, como ocurrió con muchas de las emisoras del IMER.

- Disminuyó notablemente la experimentación en los modos de hacer la radio, y se abandonó la investigación etnomusical de México y diversos países del mundo, tareas que fueron fundamentales en el fortalecimiento de la radio cultural en el cuadrante.
- La infraestructura técnica ya presentaba serios problemas de incompatibilidad y obsolescencia, mismos que se han incrementado y agravado con la llegada de la tecnología digital.

La situación arriba descrita ya era muy evidente cuando iniciaba el desmoronamiento del PRI al finalizar el milenio. El desamparo en el que vivían estos medios hizo que sus primeros directores se agruparan; por tal motivo los sistemas estatales de radio y televisión y las radiodifusoras universitarias e indigenistas crearon, en 1983, la asociación civil Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales que al inicio de la década de los noventa se encontraba muy cohesionada pero con muchos problemas.

Para quienes habían trabajado en estos medios por más de 15 años resultaba inconcebible que en el periodo salinista el gobierno mexicano diera un retroceso tan grande y que entre sus proyectos estuviera eliminar la radiodifusión

cultural que en materia de medios reflejaba el avance social y político de los pueblos en todo el mundo.

Ésa es una historia que también es necesario mencionar brevemente: varios directores de la radiodifusión cultural y educativa de México habían jugado un papel protagónico en su evolución, y consideraban que si lograban integrar una red sólida se podría consolidar el sistema de comunicación más importante del país, que no operaría como una cadena de repetidoras, sino como un sistema integrado por células con vida propia.

Ello ya era posible desde 1990. Aquel año la Dirección de Radio¹³ de RTC elaboró un directorio —hasta ese momento inexistente en SCT y RTC— en el que quedaron registradas 109 permisionadas, muchas de ellas eran culturales y estaban distribuidas a lo largo y a lo ancho del país. A finales de ese año la Dirección General de Radio Televisión y Cinematografía convocó a estas emisoras para que realizaran los trabajos previos al Primer Foro Nacional de Radiodifusoras Estatales y Culturales que finalmente se celebró en Acapulco en 1991. Allí quedaron consignados en cuatro grandes rubros los temas que reiteradamente han abordado los directores de la radiodifusión permisionada para mantener con vida a esos medios de comunicación. Esto es lo que propusieron:

Los recursos económicos

Evaluar las consecuencias políticas que generaría el cambio del régimen de permiso a concesión de las estaciones culturales; realizar un análisis de las

¹³ Alicia Ibargüengoitia González era la directora de Radio y Guadalupe Cortés Hernández era subdirectora de Estudios Proyectos y Evaluación.

La radio en México (1990-2008)

repercusiones legales y fiscales que enfrentarían los sistemas estatales al comercializar; proponer la adecuación del marco jurídico para establecer fórmulas de patrocinio y promover que todas las estaciones culturales contaran con permisos de la SCT para recurrir a los patrocinios; crear comisiones de trabajo que analizaran y presentaran propuestas sobre aspectos de interés colectivo como comercialización, legislación y uso del satélite; cambiar perfiles por la obtención de dinero; generar recursos vía comercialización limitada y restringida vendiendo productos culturales de calidad; promover los productos locales para su difusión y comercialización; analizar la pertinencia de que parte del impuesto de 12.5% se convirtiera en dinero destinado al funcionamiento de las emisoras permisionadas; buscar fórmulas de autofinanciamiento; pugnar por la descentralización de preetiquetados; Finalmente, llegar al Primer Foro Nacional de Radiodifusoras Estatales y Culturales con una propuesta integral de comercialización.

La credibilidad

Combatir la pérdida de credibilidad que genera el exceso de oficialismo; incorporar diferentes corrientes de opinión además de la oficial para recuperar credibilidad; buscar soluciones a la problemática relación que sostienen los sistemas estatales con autoridades gubernamentales; transmitir los valores culturales de la región para ganar auditorio.

La tecnología

Realizar un inventario de la estructura técnica y el estado que guarda en las diferentes emisoras para hacer un proyecto global de rehabilitación; aplicar

asesoría técnica que permita mejorar la señal de las radiodifusoras; estudiar y proponer los mecanismos con los que el satélite apoye a la radio y a la televisión permisionada.

La difusión

Constituir una red informativa de los diferentes estados de la República con el Distrito Federal y viceversa; realizar estudios de audiencia a escala nacional; incrementar la producción local para tener más auditorio; coproducir de manera asociada entre diferentes radiodifusoras estatales y distribuir vía satélite; propiciar intercambios que permitan el desarrollo de una teoría de comunicación regional.

Todos los participantes demandaron que el Foro Nacional, al que había convocado la Secretaría de Gobernación, vía RTC, fuera de carácter resolutivo, pero esto no ocurrió.

En mayo de 1991 se hizo otro cambio en la Dirección General de Radio Televisión y Cinematografía, el segundo de los cuatro que se llevaron a cabo durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. En aquel momento el Primer Foro Nacional de Radiodifusoras Estatales y Culturales estaba muy encaminado y finalmente se realizó, pero ninguna de las propuestas más importantes se llevó a cabo.

La nueva Dirección General¹⁴ de RTC orientó sus esfuerzos y sus recursos a un proyecto editorial, e hizo a un lado los estudios que se habían hecho en materia de financiamiento y distribución de materiales vía satélite¹⁵

¹⁴ Encabezada por el doctor Jorge Medina Viedas.

¹⁵ La Dirección de Radio de RTC realizó un estudio comparativo entre los costos que generaba el enlace telefónico de los diferentes sistemas estatales de radio y televisión, vía torre de

para la radiodifusión educativa y cultural; sin embargo, los directores de estas radiodifusoras y televisoras permisionadas ya se habían congregado en un encuentro de carácter nacional y no dejaron morir esta posibilidad de convertirse en una agrupación mayor. Fue así como se constituyeron en la RED que, desde entonces, año con año celebran una reunión.

Cuatro años después de que se realizara la Primera Reunión Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Permisionadas, la situación no cambió en nada, pero para entonces los debates sobre estos temas se incrementaron, y cada vez fue más claro que ya no se trataba de hacer pequeños ajustes a la ley, sino que era indispensable cambiar el marco jurídico que regulaba a los medios electrónicos en nuestro país.

Ello se hizo evidente en los trabajos que se desarrollaron en el marco de los Foros Regionales de Consulta Pública en Materia de Comunicación Social, organizados por el Poder Legislativo federal de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados en 1995, y la Iniciativa de la Ley Federal de Comunicación Social que reglamenta los artículos 6 y 7 constitucionales de 1998. Aquellos foros y

telecomunicaciones y mesas de prueba, con los gastos que generaría un enlace vía satélite con mejor calidad, más rápidamente y con una cobertura mucho más amplia. El resultado fue sorprendente: en aquel momento era factible utilizar una subportadora de la señal satelital que tenía Canal 13 y también era posible diseñar un menú radiofónico con las diferentes producciones o coproducciones que elaboraran las emisoras culturales —lo mejor de cada una de ellas— y subir este menú de programas al satélite, por ejemplo, en la madrugada. La señal de esa subportadora no requería el uso de un decodificador para que pudiera ser bajada en cualquier lugar que alcanzara la señal, por este motivo la inversión en antenas de recepción a largo plazo resultaba más conveniente porque los costos no se equiparaban con las cifras estratosféricas que se tenían que pagar a Teléfonos de México cada vez que se realizaba una cadena nacional.

Además es preciso señalar que estas emisiones vía telefónica resultaban poco eficaces, por lo dañadas que se encontraban las líneas privadas en las diferentes mesas de prueba del país, donde la calidad de transmisión era pésima.

Sobre la base de estas investigaciones RTC elaboró un proyecto integral de producción, difusión y capacitación para presentarlo en el Primer Foro Nacional de Radiodifusoras Estatales y Culturales. En el mencionado proyecto no había propuestas concretas en cuanto a una revisión del marco legal, pues era un área fuera de su competencia, pero se había estudiado la posibilidad de tramitar permisos para la recepción de patrocinios dependiendo de las características de las diferentes emisoras que los solicitaran.

esta iniciativa abrieron nuevas rutas a la discusión que creció en el ámbito nacional.

La información obtenida en RTC y en los Foros Regionales de Consulta Pública, así como las opiniones vertidas por Miguel Ángel Granados Chapa¹⁶ durante una entrevista que realizó Guadalupe Cortés sobre la radio no lucrativa, le permitieron a ésta hacer un planteamiento concreto dentro de una comisión de trabajadoras de Radio Educación.¹⁷ Dicha comisión redactó una iniciativa de reforma al artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión en la que el punto central consistía en mantener al margen de la comercialización a estos medios y proponía conseguir patrocinios que le inyectaran recursos. Antes de presentar el texto de esa iniciativa, cabe aquí un poco de su historia.

A partir de 1998, la propuesta de buscar opciones económicas para la radio de servicio público fue desarrollada más ampliamente por una comisión encargada de estudiar el marco jurídico de Radio Educación. Esta comisión fue uno de los resultados que arrojó el foro El 1060 al 2000, que autoridades y trabajadores de la emisora realizaron en dos etapas: la primera se llevó a cabo

¹⁶ Hasta 1978 Radio Educación era un departamento de una Dirección que se había construido sobre la marcha y sin un proyecto general; es verdad que llegó a tener cierta autonomía pero ésta carecía de un reconocimiento jurídico; el acuerdo 21, que impulsó Miguel Ángel Granados Chapa como director de la emisora, la convirtió en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. Aquel acuerdo, que por un error en la numeración fue conocido como el 21, en noviembre de 1994, fue modificado en partes esenciales y se le asignó un nuevo número, el 203. En una entrevista en 1998, el periodista Miguel Ángel Granados Chapa hizo una comparación entre ambos documentos y allí resaltó la importancia de un fragmento del 203 que después fue retomado por Guadalupe Cortés para incluirlo en la iniciativa de reforma al artículo 13 de la LFRT; esto fue lo que dijo el entrevistado: “Yo creo que es un ajuste a la legislación de la administración pública que puede favorecer al desarrollo de la radio. Por ejemplo, el punto nuevo de este acuerdo 203: ‘promover y difundir la radiodifusión cultural no lucrativa, y propiciar y mantener un intercambio y cooperación con las instituciones encargadas de difundir las manifestaciones artísticas y culturales en el país y en el extranjero’ corre en el sentido de consolidarse como un centro de la radiodifusión no lucrativa. Creo que no es un mal agregado a los propósitos de los originales contenidos del acuerdo 21”.

¹⁷ Hilda Saray Gómez, Graciela Ramírez y María Guadalupe Cortés eran integrantes de la Comisión de Marco Jurídico que surgió después del foro “El 1060 al 2000”, celebrado en la ciudad de México en 1998.

del 26 al 30 de enero de 1998 en el Centro Cultural San Ángel y en ella se llevaron a cabo mesas redondas en las que participaron periodistas, investigadores, catedráticos, comunicadores y estudiosos de la comunicación. En estas mesas se revisaron los objetivos de la emisora y de la radio de servicio público en general, frente a los retos que ya planteaba la evolución tecnológica en un mundo globalizado.

La segunda etapa se realizó del 9 al 13 de febrero del mismo año en las instalaciones de la emisora y a lo largo de ella los trabajadores hicieron sus propuestas, a partir de la información obtenida en la primera etapa del foro El 1060 al 2000; allí surgieron diversas comisiones que se encargarían de hacer propuestas en diferentes áreas que iban desde lo laboral hasta lo jurídico, pasando por las cuestiones técnicas y de programación. Nació entonces la comisión de Marco Jurídico que tuvo la oportunidad de hacer varios análisis sobre este tema con especialistas, e incluso con diputadas del PAN, el PRI y el PRD en el programa El Fin Justifica a los Medios; ello fue posible debido a que dos integrantes de la comisión antes mencionada participaban en él.¹⁸

Jacaranda Pineda Chávez,¹⁹ diputada priísta, se interesó por el tema e invitó a las tres comisionadas antes mencionadas para que presentaran una iniciativa. La propuesta era la siguiente:

¹⁸ Producción a cargo de Graciela Ramírez, conducción de Hilda Saray Gómez.

¹⁹ El 17 de junio de 1998 los miembros de la Comisión de Radio Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados habían acordado iniciar, en cada grupo parlamentario, un proceso de revisión de las iniciativas turnadas; entre éstas se encontraba la Ley Federal de Comunicación Social que en septiembre de 1998 quedó en manos de la Subcomisión Revisora, Jacaranda Pineda Chávez formaba parte de esta Subcomisión que estaba integrada por tres miembros de cada fracción parlamentaria:

PRD: Alejandro Ordorica Saavedra, Luis David Gálvez Gasca y Socorro Aubry Orozco

PAN: Leonardo García Camarena, Rocío del Carmen Morgan Franco y Javier Corral Jurado

PRI: Jacaranda Pineda Chávez y Aracely Escalante Jasso.

Artículo único. Se reforma el artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión para quedar como sigue:

Artículo 13. Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta Ley, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser comerciales y no lucrativas.

Las estaciones comerciales requerirán concesión, las no lucrativas requerirán permiso.

Se les considera estaciones no lucrativas a las culturales, educativas, de servicio social y las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios.

Las estaciones no lucrativas podrán financiar sus operaciones a través de la promoción y difusión de servicios y producción, con la finalidad de atender el objeto para el que fueron creadas; siempre y cuando no generen ingresos lucrativos.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las entidades involucradas en la aplicación de la ley que se reforma por medio del presente decreto tendrán un plazo perentorio de 90 días naturales, contados a partir de la publicación del mismo para adecuar los reglamentos y ordenamientos derivados de las mismas.

Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

La iniciativa fue firmada por 25 diputados priístas el 1 de diciembre y turnada a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía el día 7. Se esperaba que el dictamen fuera favorable en enero de 1999, porque diputados miembros de otros partidos coincidieron con el planteamiento que se hizo con la iniciativa, pero ésta no prosperó. Sin embargo, el documento ya estaba dentro del los archivos de iniciativas pendientes sobre este tema en el Congreso y ello

Para hacer esta revisión cada grupo parlamentario acreditó un asesor y un asistente.

PRD: Eloy Carlos Flores y Alma Rosa Alva de la Selva.

PAN: Ernesto Villanueva y Hugo Hernández

PRI: Fermín Pérez Montes y Javier Bataz.

Por la Comisión de RTC Beatriz Solís Leree.

La Subcomisión Revisora sostuvo 12 reuniones de trabajo del 21 al 30 de septiembre de 1998 y para esas fechas ya era muy adverso el panorama que enfrentaba la Ley de Comunicación Social, ante tal situación la Comisión de Marco Jurídico del 1060 al 2000 tomó la decisión de intentar, con una pequeña modificación al artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, conseguir ingresos vía patrocinio para la radiodifusión permisionada.

propició que la representación de la comisión de Marco Jurídico de los trabajadores de Radio Educación fuera invitada, ese año de 1999, a la mesa de Participación Social y Pluralidad en los Medios Públicos²⁰ de la II Conferencia Internacional Los Medios Públicos de Comunicación en el Marco de la Reforma del Estado en México, donde dicha comisión presentó una ponencia titulada “¿A quién la importa la Radio Cultural?”,²¹ en la que se hacían los siguientes señalamientos:

La década de los noventa nos presenta un mundo donde los conflictos y la incertidumbre están a la orden del día y la educación es también el eje de la esperanza de que existen mejores rutas para la humanidad.

Las relaciones en todo el orbe se han modificado porque la época contemporánea vive una revolución tecnológica en la que, de manera preponderante, destacan los medios de comunicación electrónica.

La globalización es ya una palabra común en todos los lenguajes, la inmediatez de la información en cualquier ámbito del quehacer humano ha roto las fronteras y las distancias; las culturas se tocan cada vez más unas a otras dando paso a una multiculturalidad creciente.

Es de esta tarea educativa y cultural de la que debe ocuparse Radio Educación. Estamos convencidas de que en la permanente discusión sobre lo qué es la cultura y el papel que juega en la civilización, los medios tienen la obligación de abrir sus espacios para manifestar este debate, para impulsar el movimiento y ser el lugar donde se discuta permanentemente las diversas interpretaciones de la realidad.

Hoy más que nunca el que no se prepara, escucha y amplía su visión del mundo, se niega la oportunidad de comprenderlo para actuar en consecuencia. Creemos que en este mundo de incertidumbres la radio cultural, o mejor decir, la radio de servicio público, debe cumplir con el compromiso social de promover y participar en los debates contemporáneos en torno a la ética, la pluralidad, la democracia, la alteridad y la diversidad.

Desde luego que es necesario mejorar lo hecho, responder a los tiempos actuales y los retos futuros. Para ello Radio Educación requiere de recursos que dignifiquen el trabajo que realiza, un presupuesto suficiente y libertad de moverse en el nuevo marco de las leyes del mercado, complementando el subsidio estatal con recursos diversos, leyes que garanticen el cumplimiento de los acuerdos internacionales en los que México ha reconocido, junto con otras naciones, la importancia de la radio en la educación y preservación de las culturas.

²⁰ Celebrada el viernes 21 de mayo de 1999 en el auditorio sur del Palacio Legislativo de San Lázaro.

²¹ Título que originalmente pertenece a un artículo de la periodista Elvira García publicado el 14 de agosto de 1988 en el periódico *La Jornada*.

[...] Experiencias de otros países evidencian que el legislar en materia de comunicación, lejos de limitar la libertad de expresión al regular los medios, da mayores garantías al derecho a la información. Las leyes que regulan el funcionamiento de los medios públicos necesitan adecuarse a la realidad que estamos viviendo.

En la lógica del libre mercado, el mismo Estado que creó instituciones culturales, como Radio Educación, debería también garantizar su funcionamiento, no con los parámetros del Estado protector de antaño, sino con instrumentos más adecuados a la situación política y económica contemporánea, la legislación es uno de los más importantes y urgentes.

[...] Quisiéramos terminar esta participación con la consideración de que la Reforma del Estado pasa por la reforma de los medios, estamos frente a una situación determinante para nuestro futuro como país, no se trata ésta de una discusión menor, antes bien, atender la relación entre los medios, la sociedad y el Estado es una de las condiciones de la democracia en el siglo XXI.²²

4.3. Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social que Reglamenta los

Artículos 6 y 7 Constitucionales

La iniciativa de Ley de Comunicación Social fue presentada en la LVI Legislatura. Este proyecto estaba listo para ser estudiado y considerado en comisiones dictaminadoras, pero fue atacado ferozmente por quienes creyeron que sus intereses podían ser afectados y se detuvo su evolución. Como parte de estas reacciones fue organizado el Simposio Internacional sobre la Libertad de Expresión y Responsabilidad Social, como se verá más adelante.

Cuando la LVI Legislatura concluyó sus trabajos, el proyecto de ley fue archivado; la entonces diputada María Teresa Gómez Mont —del PAN— había trabajado en favor de esta iniciativa del ley y por tal motivo en muchos círculos se le identificó como la “Ley Gómez Mont”.

Esta ley, que fue también resultado de una larga historia de movilizaciones en pro del derecho a la información, fue “descongelada” a finales

²² Hilda Saray Gómez, Graciela Ramírez y Guadalupe Cortés, tomado del texto “¿A quién le importa la Radio Cultural?”, publicado en las memorias de la II Conferencia Internacional Los Medios Públicos de Comunicación en el Marco de la Reforma del Estado en México, por la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2ª edición, México, marzo 2000, pp. 441,442 y 446.

de 1998 por las comisiones dictaminadoras de la LVII Legislatura y otra vez fue un panista, el diputado Javier Corral Jurado, presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, quien se dedicó a tratar de conciliar intereses entre todos los involucrados con el propósito de darle un nuevo impulso a este proyecto de ley al que se le habían introducido enmiendas importantes que la diferenciaban notablemente del proyecto "Gómez Mont".

Sin embargo, a principios de octubre de 1998, los medios de comunicación electrónicos comerciales, radio, televisión e incluso periódicos, combatieron la iniciativa como si ya estuviera aprobada, cuando en realidad en aquel momento ni siquiera había un proyecto de dictamen sobre la iniciativa de ley; sin embargo, en torno a ella se creó un escándalo que evidentemente buscaba —y lo logró— confundir a la opinión pública: "Pretenden los diputados controlar los medios" (*El Herald*); "Proponen los diputados órgano que controle los medios" (*El Universal*); "Pretenden diputados el terrorismo informativo" (*El Sol de México*); "Quieren Diputados censurar y quitar concesiones a medios de Comunicación" (*La Prensa*); "Retorno del Santo Oficio" (*Excelsior*).

A esta iniciativa se le quedó el nombre de Ley Mordaza y con él fue duramente atacada por los medios de comunicación, más los impresos en esta ocasión. Ello alarmó a diputados del PRI, del PRD e incluso del PAN que se apresuraron a declarar a los periódicos su absoluta convicción de que ninguna ley que limitara la libertad de expresión sería aprobada por ellos.

El multicitado proyecto de ley preveía diversos aspectos acerca del proceso de comunicación y los diferentes actores que en ella intervienen, su

objetivo era “establecer las normas que garanticen el pleno ejercicio de las libertades de expresión e información, así como el derecho a la información”.

La esencia de la discusión respecto a esta ley giró alrededor del cómo se buscaría garantizar el cumplimiento de estas tres vertientes: los derechos y obligaciones que tienen los dueños de los medios, los trabajadores de los mismos, así como abrir opciones de participación a los públicos de radio, televisión y prensa.

Esta reacción de rechazo al proyecto de ley no fue exclusiva de la Cámara de Diputados, los senadores también se manifestaron en contra de la Ley de Comunicación Social:

Es una intromisión muy delicada y peligrosa que puede conducir a desaciertos, yo preferiría un camino intermedio, la autocensura, la regulación a través de códigos de ética.²³

Ese proyecto amenaza la libertad de expresión.²⁴

Los medios de comunicación deben tener una autorregulación, no precisamente que se las impongan, sino que parta de sus propias consideraciones éticas.²⁵

La alarma que generaron publicaciones y medios electrónicos al difundir ampliamente declaraciones como las antes citadas lograron afectar los avances del proyecto de ley y diputados de todos los partidos se replegaron e incluso detuvieron la discusión acerca de este embarazoso tema porque la “tempranera” carrera electoral hacia el 2000 los obligó a ser cautelosos. El escándalo público generado por los diferentes medios de comunicación alrededor de la llamada Ley

²³ Dionisio Pérez Jácome, senador priísta, *La Jornada*, jueves 1° de octubre de 1998, p.12, 3a. columna.

²⁴ Mario Saucedo, senador perredista, *ibid.*

²⁵ Rosendo Villarreal, del PAN, *ibid.*

Mordaza amenazaba con dañar su imagen si se mostraban en favor de la posible discusión sobre el tema.

Para el 6 de mayo de 1999 los trabajos de la LVII Legislatura estaban tan atrasados, que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó, con 30 votos a favor y siete abstenciones, convocar a un periodo extraordinario de sesiones en las cámaras de Senadores y Diputados, para abordar seis iniciativas de reformas propuestas por las diferentes fracciones parlamentarias. Entre ellas no se encontraba la Ley de Comunicación Social, que nuevamente fue a dar a “la congeladora” como se preveía que ocurriera desde septiembre de 1998, cuando se declararon en contra de la iniciativa los comités nacionales del PRI y el PRD.

Y aunque los líderes del PAN guardaron silencio en cuanto al proyecto, lo cierto es que en el Congreso se levantó la voz casi unánime de no promover nada que atentara contra las garantías fundamentales como la libertad de escribir, exponer y publicar. Sin embargo, esta posición no se reflejó después en un debate formal acerca del proyecto de la Ley de Comunicación Social, que ni siquiera fue dictaminada, y menos aún presentada al pleno para su aprobación. Las profundas discusiones que se suscitaron generaron también posiciones contrapuestas, no sólo entre los diferentes partidos políticos, sino incluso al interior de cada uno de ellos.

Con todo lo anterior los concesionarios de radio y televisión lograron su objetivo: detener los avances de esta ley. El diálogo sobre el asunto se canceló, las posturas se radicalizaron y el último minuto del siglo XX llegó sin que se resolviera nada sobre este tema.

4.4. Diálogo de sordos: tres ejemplos

1. Simposio Internacional sobre Libertad de Expresión y Responsabilidad Social (1998)
2. Primer Foro Internacional a Favor de lo Mejor (1999)
3. Segunda Conferencia Internacional Los Medios Públicos de Comunicación en el Marco de la Reforma del Estado en México (1999)

En 1997 —año en que fueron presentadas al Congreso de la Unión las iniciativas de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión y de Comunicación Social— los concesionarios de radio y televisión, empresarios, agencias de publicidad y anunciantes realizaron durante el mes de marzo una campaña de firmas llamada “A favor de lo mejor en los medios”. Con este mismo nombre crearon, ocho meses más tarde, la asociación civil que realizó su primer foro internacional en abril de 1999. A continuación se enumera:

1. Un año antes de que se realizara este foro se llevó a cabo el Simposio Internacional sobre Libertad de Expresión y Responsabilidad Social, reunión organizada por la Cámara de la Industria de Radio y Televisión del 20 al 21 de junio de 1998, en el World Trade Center de la ciudad de México. Fueron convocadas personalidades nacionales y extranjeras, representantes de sectores del gobierno como secretarios de Estado, así como miembros de la academia, publicistas, anunciantes y titulares de medios de comunicación de diversos países. Todos ellos participaron en las mesas redondas que abordaron temas relacionados con la libertad de expresión. El presidente Ernesto Zedillo dijo lo siguiente en la inauguración:

Creo que no corresponde al Estado fijar las normas de esa conducta ética que todos esperamos de cada uno de los medios, pues de otro modo se correría el riesgo de coartar la expresión de la rica pluralidad que se expresa en ellos.

Por ello sostengo que corresponde a los propios medios de comunicación, a partir de la formación de consensos entre los profesionales del sector y trabajando de cara a la sociedad, avanzar en el establecimiento de sus propios códigos éticos.²⁶

Emilio Nassar Rodríguez, que en aquel momento fungía como presidente del Consejo Directivo de la CIRT, inició esa reunión con las siguientes palabras:

Hoy, ante la presencia del ciudadano presidente de la República, doctor Ernesto Zedillo, como testigo de honor, firmaremos un convenio entre organizaciones representativas de las empresas y profesionales relacionados con medios de comunicación, publicidad y la información comercial, para comprometernos a establecer lazos de colaboración, promover la solución de problemas comunes y reforzar toda clase de iniciativas de comunicación, en beneficio de la sociedad mexicana.²⁷

Ésta fue la pauta que marcó el tono de las participaciones posteriores.

José Antonio Lebrija Reygadas, en ese tiempo presidente de la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad (AMAP), agregó:

Para el comunicador comercial el ejercicio del derecho ético y universal de la libertad de expresión conlleva en cada caso la obligación moral del respeto a las costumbres particulares de la sociedad a la que sirve. El comunicador comercial está moralmente obligado y sería una falta de ética el no reconocerlo [...] la responsabilidad del comunicador comercial se reduce a decir siempre la verdad.²⁸

Manuel Gameros Esponda, catedrático especializado en información y comunicación, señaló:

²⁶ Reunión sobre la libertad de expresión y responsabilidad Social, World Trade Center, 20 y 21 de julio de 1998, México, consignado en la memoria del simposio, pp. 40-41.

²⁷ *Op. cit.*, pp. 37-38.

²⁸ *Op. cit.*, pp. 76.

Para corregir las irracionalidades y excesos, la propia industria puede establecer mecanismos de autorregulación que resultan más económicos y eficientes que los burocráticos esquemas del Estado para controlar los contenidos. Aquí, la intervención del Estado se tipifica como distorsión de los eficientes mecanismos del mercado.²⁹

Pero Ikram Antaki (qepd), escritora y filósofa, otra de las participantes en esas mesas, tenía una visión más amplia del asunto:

El oficio necesita tener, como cualquier otro, leyes que regulen su práctica y el temor al bastón no puede seguir siendo el único criterio de nuestra práctica. El peligro que representa el poder seguirá siempre presente y la libertad de información se tendrá que ganar golpe por golpe y día tras otro; pero las cosas han cambiado, el medio se ha puesto en el corazón de todas las luchas de poder, es él quien decide lo que merece existir o lo que puede caer en el olvido: el cine, el deporte, la literatura parecen sólo existir a través de él.³⁰

Para quienes asistieron a este simposio fue evidente la urgencia de establecer un compromiso común, sentar las bases de un código de ética que los propios comunicadores, concesionarios, informadores y publicistas respetaran para que fueran ellos mismos quienes se encargaran de velar por estos principios mediante la autorregulación. Ésta fue la propuesta fundamental de los concesionarios de la radiodifusión.

2. Para insistir en la *autorregulación*, en abril de 1999 fue organizado el Primer Foro Internacional de A Favor de lo Mejor en los Medios y en esa ocasión el público fue muy diferente: asistieron profesores, estudiantes, investigadores, profesionales y empresarios de los medios de comunicación, anunciantes y publicistas, padres de familia, organizaciones gubernamentales y civiles.

Sin embargo, cabe señalar que el grueso del público asistente estuvo integrado por madres de familia, monjas y estudiantes de escuelas privadas que

²⁹ *Op. cit.*, p. 112.

³⁰ *Op. cit.*, pp. 236-237.

arribaron al Auditorio Nacional en grandes grupos, muy parecidos a los que solían presentarse en los acarreos políticos. La actitud de este público mostró que su asistencia tenía poco que ver con un análisis y una revisión crítica del uso de los medios; su misión era otra: defender a los televidentes de los materiales agresivos y morbosos o de mal gusto.

Los asistentes a este foro no mostraron interés por discutir la reglamentación del uso de los medios de comunicación, en cambio sí aplaudieron con gran entusiasmo el “servicio de filtrado de materiales en Internet” sobre el que habló el ingeniero René Alberto Lankenau en representación de Fame (Familia Mexicana, A.C.):

Desde hace cinco años esta agrupación tiene como objetivo llegar a todas las familias de México y brindarles apoyo para un mejor uso de Internet poniendo a su servicio un programa de filtrado de materiales para que así se pueda promover y salvaguardar los valores éticos de la sociedad [...] El enfoque central de Fame está dirigido a las madres de familia, ejes de la promoción de valores y que en el uso de Internet han sido rebasadas por sus hijos, las mamás están retrasadas y no podemos permitir que queden desenchufadas ya que a través de Internet nuestros hijos pueden entrar en contacto con gente degenerada y poco deseable.³¹

Éste fue el tono de un alto porcentaje de las ponencias presentadas y que sirvieron de marco a las afirmaciones de representantes de grupos vinculados a la industria de radio y televisión mexicana en el mismo foro:

La Ley Federal de Radio y Televisión es vigente, quienes proponen modificarla deberían estudiarla antes de querer producir cambios.³²

³¹ Cita de la ponencia de René Alberto Lankenau, presentada en el 1er Congreso Internacional A favor de lo Mejor en los Medios, en el panel “Aproximaciones entre Medios de Comunicación y Educación”, tema Internet Familia, miércoles 21 de abril de 1999, Auditorio Nacional.

³² Guillermo Salas Vargas, director general de Grupo Radio Mil, habló en representación de

Para regular los medios es mejor ejercer la libertad con responsabilidad. El principio de autorregulación es el pensamiento que en 1997 dio origen a Conar (Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria) que está compuesto por 30 representantes: 10 anunciantes, 10 agencias de publicidad y 10 medios de comunicación. Conar tiene como objetivo fundamental autorregular la publicidad a partir de los principios emanados de la ética publicitaria: legalidad, honestidad, decencia, veracidad, respeto, justa competencia, bienestar y salud. La libertad con responsabilidad fortalece los valores morales y cívicos.³³

Queremos que los medios tengan sus propios *ombudsman* porque consideramos que el paso más importante de la sociedad debe ser el de formar a los hombres en su capacidad de ser, para ser o deber ser. El cambio de cultura no se da por ley; nosotros queremos reunir los diferentes puntos de vista de anunciantes, padres e hijos y hacer del conocimiento de los representantes ubicados en la Cámara de Diputados lo que la sociedad piensa, para que esto se refleje en la ley. Tenemos el derecho de ejercer el derecho práctico más que formular y luego seguir un esquema de leyes que establezcan las maneras de ser. El tema de la ley es el último tema que tocaría en sus áreas de trabajo A Favor de lo Mejor en los Medios.³⁴

3. Un mes después, del 19 al 21 de mayo, se realizó la II Conferencia Internacional Los Medios Públicos de Comunicación en el Marco de la Reforma del Estado en México, con la presencia de legisladores, académicos y representantes de los medios de comunicación. Allí, en el Salón Verde del Palacio Legislativo, al abordar el tema El Impacto en México de las Tendencias de Concentración de los Medios en la Sociedad Globalizada, diversos expositores hablaron de la necesidad urgente de elaborar un marco jurídico adecuado a la nueva realidad del país.

A Internet se le consideró un medio regulable pero no ha ocurrido.³⁵

la CIRT en el panel "Participación Conjunta: Sociedad-Medios de comunicación", jueves 22 de abril de 1999, Auditorio Nacional.

³³ Sergio del Villar Suví, consejero de Conar, participó en el panel Ética Publicitaria, jueves 22 de abril de 1999, Auditorio Nacional.

³⁴ Francisco González Garza, presidente de la Asociación a Favor de lo Mejor A.C., conferencia de prensa del 21 de abril en el área de prensa del Auditorio Nacional.

³⁵ Gabriela Barros Garrido, licenciada en Derecho, miembro activo del capítulo mexicano de la Sociedad Internet (Internet Society), coautora del libro *Internet y derecho en México* y de otro volumen titulado *Estudios de Derecho Intelectual*.

La regulación también tiene que ver con una competencia justa.³⁶

No legislar significa omisión y dejar de establecer normas para dejar el asunto de los medios sometido a las otras leyes, las del mercado y las del capitalismo salvaje.³⁷

En este debate también estuvo presente Guillermo Salas³⁸ en representación de la CIRT. Durante su exposición afirmó:

Una gran cantidad de satélites transnacionales esperan inundar al país con sus señales, el proceso globalizador es irreversible y para la CIRT mantener el equilibrio es el gran reto, debemos abrirnos a la globalización pero mantener nuestra identidad y eso sólo será posible si contamos con empresas sólidas que respondan positivamente a factores de mercado, que puedan enfrentar de manera competitiva a las empresas transnacionales. Los radiodifusores queremos brindar a nuestros auditorios mejor servicio, estamos introduciendo nueva tecnología además de mantener las emisoras sanas económicamente. Los mensajes y contenidos tienen un espíritu nacionalista y a favor de las mejores causas.

Para los otros expositores la visión eminentemente empresarial resultaba limitada: Gabriela Barros Garrido se refirió a Internet y destacó que “la tecnología carece de sentido si no está al servicio de hombres y mujeres”. Manuel Gameros Esponda hizo hincapié en la importancia del trabajo de los legisladores en el desarrollo de las nuevas tecnologías porque “ellos tienen que actuar con bases fundadas en el contacto que tengan con la opinión pública, que tengan pleno conocimiento de lo que opina la sociedad porque a su vez la opinión de los legisladores debe ser más profesional.”

Por su parte, Alma Rosa Alva de la Selva señaló:

³⁶ Manuel Gameros Esponda, licenciado en Comunicación por el ITESM, miembro del Servicio Exterior Mexicano, Académico de la UIA.

³⁷ Alma Rosa Alva de la Selva, profesora e investigadora en Ciencias de la Comunicación, de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.

³⁸ En sustitución de Francisco J. Sánchez Campuzano, 19 de mayo de 1999, Palacio Legislativo.

En menos de 30 años, estas grandes empresas, llamadas en los años setenta “transnacionales”, se han convertido en “megaconsorcios”, en “empresas-mundo”, unidas en una red de relaciones a través de la cual ejercen un manejo del mercado tanto horizontal como vertical. Las siglas y denominaciones de estos conglomerados saltan por doquier, al igual que los de sus diversos productos [...] Es así como tenemos a la vista productos culturales estándar, sobre todo del tipo entretenimiento, fabricados a gran escala y en función de la necesidad de producir a ese nivel para un consumo ampliado, que es el de la población mundial, para un mercado-mundo en el que las identidades locales se desdibujan.

Frente a esta estandarización de los contenidos, la radio y la televisión de servicio público fueron consideradas, una vez más, como una opción para diversificar y enriquecer la oferta cultural:

El rumbo que en ese sentido mercantil han seguido en México la mayoría de los medios hace indispensable traer a cuento, si es necesario reiterativamente, los deberes que corresponden al Estado en la comunicación y a los que no pueden renunciar ni la nación ni los mexicanos, a menos de empezar un milenio extraviados como pueblo en el laberinto de la globalización.³⁹

Para quienes han trabajado en los medios de servicio público, las tareas que son su esencia y razón de ser no compiten con los objetivos que persiguen los medios de comunicación comerciales. No hay posibilidad de competencia entre ambos pues sus campos de acción están bien diferenciados.

Hacia este punto se encaminó el debate en aquella conferencia internacional y se hizo notar lo importante de contar con un marco legal que abriera opciones a la radio y televisión de servicio público; diversas voces destacaron la urgente necesidad de contar con una legislación moderna que tuviera como base una reforma legal. Una ley debatida y aprobada por consenso podría generar un marco jurídico que no ahogara a los medios de servicio público y sí, en cambio, las respaldaría y las pondría a salvo del control

³⁹ Virgilio Caballero, periodista, expositor en el panel antes mencionado.

gubernamental que tanto se ha traducido en imposición, desprestigio y decadencia.

Al fin el debate llegó al tema del proyecto de Ley de Comunicación Social y en la ronda de preguntas no podía faltar la de Guillermo Salas: ¿por qué la CIRT considera innecesaria una legislación que regule los medios? La respuesta fue muy similar a lo que el mismo ponente expresó en el Primer Congreso Internacional A Favor de lo Mejor y que se refiere a la existencia del Consejo Nacional de Autorregulación Pública que les permite ejercer la libertad con responsabilidad en las empresas de radio y televisión, donde ya cuentan con un documento que se ocupa de los principios fundamentales de la ética, por tanto, “no es necesaria una modificación a la ley actual que es vigente”.⁴⁰

El 7 de junio de 1999, 19 días después de esta afirmación, el conductor de televisión Francisco Stanley fue asesinado. El tratamiento que se le dio al asunto en los medios de comunicación electrónica mostró el bajo nivel de ética profesional de muchos de éstos al final del milenio en México.

Como se puede apreciar con los ejemplos aquí citados, los diferentes puntos de vista que había acerca de la creación de una nueva ley en materia de comunicación electrónica generó, hacia el final del siglo XX, una confrontación que se intensificó al iniciar el nuevo milenio. Estos testimonios mostraban que “la disputa por la ley” no tenía una solución a corto plazo y que el debate se prolongaría, porque en esta discusión ya no estaban solos los concesionarios y el gobierno federal; había un tercero en discordia: la sociedad civil organizada, que a lo largo de la década de los noventa había participado en los diferentes foros.

⁴⁰ Guillermo Salas, mismo panel.

Desde entonces diversas organizaciones sociales estaban convencidas de que la nueva distribución que se hiciera del espacio aéreo para el establecimiento de la radiodifusión digital no sería una decisión que tomaran de manera vertical el Ejecutivo federal en mancuerna con los radiodifusores concesionarios. Ello no podía ocurrir una vez más en el México que estaba por entrar al siglo XXI:

Donde cuatro palabras marcan grandes diferencias en lo que fue la televisión en los años setenta y lo que será después del año 2000: diversidad, participación, apertura e incertidumbre. México ha dejado de ser un país previsible y ya no podemos considerar al televidente como menor de edad, con el control de televisión en la mano; ellos pueden acabar con esta televisión del mínimo esfuerzo, máxima ganancia y pésima calidad.⁴¹

La información es un derecho irrenunciable, así lo reconocieron académicos universitarios, investigadores, periodistas y trabajadores de los medios de comunicación desde la década de los setenta, y en el nuevo milenio —en nuestro país como en el resto del mundo— el derecho a la información es punto esencial de los derechos humanos,⁴² por tal motivo líderes⁴³ de grupos de participación ciudadana y miembros de diversas ONG incluyeron en sus agendas el tema de una nueva ley de medios electrónicos en nuestro país.

La llegada de la radiodifusión digital es un tema que compete a toda la nación porque el espacio aéreo en el que se propagan estas señales es un recurso natural intangible y limitado, que los megaconsorcios desean explotar

⁴¹ Epigmenio Ibarra, periodista, productor de telenovelas, director general de la Compañía Argos Comunicaciones, fragmento de su participación en el panel "El horizonte de los medios de comunicación", 1er. Congreso a Favor de lo Mejor, 21 de abril 1999, Auditorio Nacional.

⁴² Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

⁴³ La lista es muy extensa pero, entre los que jugaron un papel protagónico en la lucha por una nueva ley de medios, podemos mencionar a Clara Jusidman, Miguel Concha, Sergio Aguayo, Sergio Cobo, Eréndira Cruzvillegas, Luis Arturo Bassols, Hugo Almada, Aleida Calleja, Irma Pietra Santa y Sara Murúa.

para su beneficio, como si fuera propiedad privada; frente a esta tendencia del mercado el Poder Legislativo mexicano tenía la obligación de establecer leyes que propiciaran un equilibrio en la naturaleza y la función de las frecuencias digitales, pero no cumplieron con esta responsabilidad que la sociedad puso en sus manos.

Como se verá en el epílogo, los legisladores al igual que el Ejecutivo se arrodillaron ante el poder de la mediocracia,⁴⁴ pero en esta ocasión, por primera vez en la historia de los medios electrónicos en nuestro país, un importante sector de la ciudadanía dijo no a esos viejos pactos de poder.

Las relaciones del gobierno con los ciudadanos durante poco más de 70 años fue en realidad un largo ciclo de autoritarismo que hizo crisis en la década de los sesenta y finalmente, con el ajuste neoliberal, hizo explosión en los ochenta. El modelo económico terminó por llevar a la pobreza extrema a diversos sectores populares y a una inestabilidad permanente a la clase media, y 30 años antes de que concluyera el siglo la inquietud de la sociedad se manifestó de muy diversas maneras, algunas de ellas de gran trascendencia en la transformación del comportamiento social en cuanto a la expresión de las ideas, la organización de grupos sociales, así como el surgimiento de grupos rebeldes. Por citar sólo tres asuntos, se podría mencionar entre éstos a la guerrilla urbana de los setenta, la movilización espontánea de la ciudadanía que durante el terremoto de 1985 rebasó al gobierno federal, y el levantamiento del

⁴⁴ “El entendimiento de los medios implica, hoy, comprender las dimensiones del hombre. Los medios permean todas las actividades humanas de manera tan insistente, intensa y extensa, que el entendimiento de cómo funcionan, con que contenidos, intereses y resultados, es fundamental lo mismo para explicarnos las variaciones de la economía, que las tensiones de la política”, Raúl Trejo Delarbre, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, México, Cal y Arena, 2004, p. 29.

Ejército Zapatista de Liberación Nacional en los noventa. Ello era inevitable porque junto con el cambio de modelo económico no se dio una reforma del Estado y el descontento social no podía ser canalizado institucionalmente.

A esta situación habría que agregar que la corrupción también ha penetrado en las luchas sociales que antaño tenían un alto nivel de convocatoria en asociaciones de campesinos, indígenas y obreros.

Yo quisiera seguir pensando en lo de siempre, es decir, estar muy cerca de los campesinos, los obreros, las luchas sociales, pero ahora veo que muchos de esos grupos están penetrados por la corrupción, entonces es andar pisando un poco en el pantano. Me decepciona ver lo que está pasando a mi alrededor en todo el mundo sindical, en los campesinos mismos, con gente muy cercana que de repente está muy interesada en conservar su chamba, y bueno, yo no estoy en contra de eso porque se tiene que vivir, pero las convicciones son las convicciones.

[...] Los temas sociales deben seguir tocándose, pero el problema es cómo hacerlo ahora. Yo creo que se necesita tener una plataforma para poder expresarse, ya sea el radio, la televisión o los medios impresos, si no se tienen es difícil seguirlo haciendo.⁴⁵

El mundo sindical y sus movilizaciones comparten el desprestigio con sus líderes, el individualismo es hoy uno de los grandes retos que deben enfrentar todos aquellos grupos que se han gestado al amparo de una reivindicación social. También en las ONG y los grupos de participación ciudadana existen las confrontaciones por luchas de poder, protagonismos e intereses personales más que sociales, situación que suele generar rupturas y desvanecimiento de importantes grupos de trabajo.

⁴⁵ Adolfo Mexiac, artista plástico, premiado tres veces por el Salón de la Plástica Mexicana. A sus 80 años, y por su estrecha vinculación con las luchas sociales en México, fue entrevistado por Miguel Ángel Ceballos, *El Universal*, miércoles 8 de agosto de 2007.

La sociedad civil mexicana era y es en realidad extraordinariamente débil y, al igual que en cualquier otro país, se compone de grupos asociaciones y movimientos sociales extraordinariamente diversos entre sí, políticamente plurales y socialmente heterogéneos. En su seno conviven las más diversas orientaciones políticas y los intereses más contradictorios. La sociedad civil aparece como una unidad sólo en momentos excepcionales de la historia, como en la lucha contra las tiranías y los gobiernos autoritarios, o en momentos de reconstrucción nacional después de graves colapsos. Luego la sociedad civil vuelve a su normal dispersión y falta de centralidad.⁴⁶

Como bien señala Alberto Olvera, este comportamiento se ha repetido históricamente en la sociedad civil mexicana, que suele no tener una sola respuesta ante las situaciones que la afectan; en gran medida su reacción, más que acción, está vinculada a las dimensiones del grupo afectado. Por ejemplo, los feminicidios de Ciudad Juárez; estos crímenes en general producen una reacción de indignación, pero los grupos sociales que se organizan para demandar un alto a estos asesinatos son muy pocos.

No ocurre lo mismo en situaciones de desastre, pues la emotividad que despiertan en el ser humano estos hechos generan un impulso inmediato de colaborar solidariamente, pero el abandono en el que quedan las personas afectadas por una desgracia que ya no es noticia en los medios de comunicación electrónica muestra que hay una sociedad más reactiva que participativa.

En el universo de los grupos de participación ciudadana también existen motivaciones distintas para integrarse a diferentes acciones. Un ejemplo es el de todos aquellos que han participado en la disputa por una nueva ley para los medios electrónicos en nuestro país: por un lado están los grupos que asumen su responsabilidad social, luchan por una mejor distribución de la riqueza y buscan establecer nuevas reglas en la relación Estado-ciudadanos (es el caso

⁴⁶ J. Alberto Olvera, "Sociedad civil y perplejidad ante la democracia", *Metapolítica*, núm. 30, junio/agosto 2003, México, Jus, p. 113.

de aquellos que pertenecen a diversos grupos académicos, a organizaciones como INCIDE Social, Cencos, AMARC, y muchos otros que aportaron propuestas en la Consulta Pública sobre Comunicación Social en 1995).

Por otro lado, están los ciudadanos que tienen una visión más conservadora de la realidad nacional y que se integran a grupos progobierno o son reclutados por empresas que los convocan para apoyar causas con intereses muy definidos; en los campos de lo social, económico y político hacen campañas con perfil moralizador y hasta religioso, como Pro-Vida y A Favor de lo Mejor; algunos de estos grupos tienen ya varios años de vida y están vinculados o son el rostro social de quienes poseen el poder económico y negocian abiertamente con los diferentes sectores gubernamentales, los partidos políticos y los sindicatos.

En el primero de los casos se encuentran agrupaciones sociales que enfrentan muchas desventajas económicas y de organización, y el segundo son grupos con intereses particulares más que sociales, pero ambos ejemplos muestran que México aún no cuenta con una sociedad civil consolidada en el campo de la acción política. Entre los primeros hay gente apasionada y de convicciones firmes, pero también con agendas apretadas que le exigen multiplicarse para demandar y exigir, conforme a derecho, ser escuchada; sin embargo, el agotamiento suele quebrar su voluntad porque tiene que lidiar con “un parlamentarismo no profesional [...] un presidencialismo debilitado por las fuerzas del poder económico y un poder judicial, frágil”.⁴⁷

⁴⁷ *Ibid.*, p. 113.

Son pocos los triunfos que ha obtenido esta sociedad civil en México que, a pesar de su diversidad de agendas, se organiza para impulsar causas sociales, pero con su acción decidida en los últimos años del siglo XX mostró su potencial para transformar las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Epílogo

Una experiencia de sentipensantes¹

En defensa del espacio aéreo

Poco antes de concluir la primera década del siglo XXI la tecnología en radiodifusión y telecomunicaciones habrá cambiado. Así como la Revolución Industrial transformó al mundo, también lo hará la gran revolución tecnológica que se avecina. El tiempo y el espacio para los mensajes sonoros y visuales entraron en otra etapa de su evolución y ello modificará de manera esencial la comunicación humana.

Para 1991, cuando el tema de la radiodifusión digital empezó a generar debates en México, la ciudadanía también se encontraba en procesos evolutivos y ello propició que las autoras de esta tesis profesional pasaran de la observación y análisis a la acción, en gran medida porque ocho años más tarde algunos datos que forman parte de este trabajo fueron presentados en diferentes momentos a los grupos de participación ciudadana involucrados en la elaboración de un proyecto de ley para los medios electrónicos en el país.

De eso se habla en este epílogo: de cambios vertiginosos en el campo tecnológico, también de algunas propuestas que las sustentantes hicieron dentro de los grupos de participación ciudadana a partir del año 2001 y de las modificaciones al marco jurídico que quizás tampoco sean definitivos; con ello se pretende presentar un panorama de lo que ha significado la transición hacia la radiodifusión digital.

¹ Eduardo Galeano, periodista y escritor uruguayo, dice que la contradicción es el motor de la historia y por eso le atrae, porque en ella el ser humano se muestra como basura pero también como maravilla; es como una balanza en la que los sentipensantes tratan de que se incline hacia lo que es mejor para los humanos. Galeano aprendió esta palabra de pescadores colombianos y es aquello que está entre lo que se piensa y lo que se siente, es el lenguaje que dice la verdad, que ata el sentimiento y la razón. Entrevista con Miguel Ángel Granados Chapa en el programa *Plaza Pública*, Radio UNAM, 96.1 de FM, 30 de marzo de 2009.

El proyecto de la nueva Ley Federal de Radio y Televisión —redactada como resultado de la Mesa de Diálogo, la cual fue convocada por el presidente Vicente Fox al iniciar su gestión— murió antes de nacer porque el mandatario, por medio de su esposa Martha Sahagún, hizo pactos de conveniencia mutua con los empresarios de la CIRT —en particular con representantes de Televisa— que dieron origen al llamado “decretazo” de 2002, con el cual se destruyó la confianza de los ciudadanos. Sin embargo, éstos, organizados, en diciembre del mismo año entregaron a las cámaras de Diputados y Senadores un proyecto de ley, aunque después de ser revisado nunca fue llevado al pleno ni debatido.

Investigadores y académicos como Beatriz Solís, Alma Rosa Alva de la Selva, Patricia Ortega, Javier Esteinou, Raúl Trejo Delarbre y Gabriel Sosa Plata, entre otros, han participado intensamente en la lucha por democratizar los medios; también han documentado la manera de actuar del grupo Televisa que, con su poder político y mediático, “cabildeó” rápidamente su iniciativa de ley sin consensos de ningún tipo. La llamada Ley Televisa —que involucra reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones— fue aprobada en diciembre de 2005 en la Cámara de Diputados, luego pasó de inmediato a la de Senadores, y por mayoría le dieron luz verde para que finalmente el presidente Fox la promulgara en abril de 2006.

Vino entonces la reacción de algunos senadores que promovieron una vía legal, una *Acción de Inconstitucionalidad* ante el Poder Judicial, con el objetivo fundamental de revertir las reformas. Por su parte, los ciudadanos organizados también se acercaron a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación (SCJN) con un recurso que merece ser estudiado a profundidad: el *Amicus Curiae*, que por primera vez fue aceptado en nuestro país como un instrumento de validez jurídica en las deliberaciones de los magistrados.

En mayo de 2007, la sentencia emitida por el Poder Judicial no desapareció la Ley Televisa, pero sí eliminó varios de sus artículos que, al finalizar 2008, aún tenían que ser reescritos; sin embargo, estos vacíos en la ley permitieron que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes siguiera otorgando frecuencias a los concesionarios con el propósito de apoyarlos en el proceso de implantación de la radiodifusión digital sin que existiera un plan nacional adecuado a las necesidades de todo el país.

Aunque la Ley Televisa está incompleta, en la actualidad muchas de sus disposiciones todavía rigen a los medios de comunicación electrónica en México. Volver a redactar los artículos eliminados fue la tarea que los magistrados de la SCJN encomendaron a diputados y senadores, pero en los dos periodos legislativos que siguieron a esa sentencia no abordaron el tema y por ello aquí no se puede hablar del desenlace de esta historia. Sin embargo, de 2002 a 2008 se aprobaron diversas modificaciones y se tomaron decisiones que inciden directamente en el marco jurídico de los medios de comunicación electrónica en México, frente a los cuales la sociedad civil se pronunció en voz alta; entre ellos, el decreto presidencial sobre el manejo de 12.5% del tiempo oficial y la modificación al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, ambos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 2002. También está el decreto presidencial con el cual se reforman, adicionan y

derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión (Ley Televisa), promulgada por Vicente Fox Quezada (y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006), el fallo de la SCJN sobre la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 en contra de la Ley Televisa, promovida por senadores integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión y finalmente, al iniciar el gobierno de Felipe Calderón, fue publicada la reforma² al artículo 41 constitucional, que se encuentra estrechamente vinculada al “decretazo” de 2002 como se verá más adelante.

Sin duda alguna, el decreto presidencial sobre el manejo de 12.5% del tiempo oficial fue el disparador de muchos acontecimientos a partir de 2002. Como se señaló en el capítulo 2, “los tiempos fiscales” u oficiales son diferentes de los tiempos de Estado. Los primeros tuvieron su origen en un acuerdo presidencial de 1969 y equivalían a 12.5% del total del tiempo de transmisión de cada emisora; en cambio, los tiempos de Estado fueron establecidos por la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, como se sabe, equivalentes a 30 minutos continuos de transmisión o 30 minutos divididos en fracciones de cinco.

La desaparición del 12.5% del tiempo oficial con el decreto firmado por Vicente Fox en octubre de 2002 fue un acto de autoritarismo que rompió violentamente con los pactos que él mismo había establecido como base fundamental al instalar la Mesa de Diálogo: no se otorgarían concesiones ni permisos, no habría modificaciones a la ley en ninguno de sus renglones

² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 y mediante la cual queda prohibido a los partidos políticos nacionales de México contratar espacios publicitarios en la radio y la televisión en los tiempos electorales y no electorales.

mientras no se hubiera concretado la iniciativa de ley que sería resultado de un amplio consenso entre todos los invitados a esa gran mesa:

[...] Se ha instalado la mesa de diálogo para la revisión integral de la legislación de medios electrónicos. En ella se han integrado diversos grupos de trabajo en los que participan representantes de la radio y la televisión, legisladores, partidos políticos, servidores públicos y la sociedad civil.

En esa reforma integral debemos garantizar la libre expresión de las ideas, transparentar la relación entre los medios y el Estado, estableciendo normas claras para el otorgamiento y renovación o, en su caso, revocación de concesiones, fortalecer los medios públicos de comunicación, dotándolos de personalidad jurídica y de las facultades y recursos que requiere para mantener su rentabilidad.

La industria de la radio y la televisión nacionales ha de tener las condiciones financieras, tecnológicas y de recursos humanos que le permitan incorporarse eficazmente a las transformaciones del mercado global, de los medios electrónicos y cumplir con la importante tarea que le ha asignado la nación.

En la legislación hay que definir también las instituciones, normas y mecanismo, así como las vías y estrategias para impulsar el conocimiento, la tecnología, la educación y todas las modalidades y expresiones de la cultura que promuevan el desarrollo social a través de los medios.

Las propuestas que ha formulado la Cámara Nacional de Industria de Radio y Televisión, en voz de su hasta hoy presidente Joaquín Vargas, deberán ser recogidas, analizadas y consensuadas para configurar un acuerdo que se incluya en la nueva ley.

Debe quedar a salvo el carácter estratégico de esta industria. Como lo ha señalado Joaquín, ha de garantizarse también la comunicación entre la sociedad y el gobierno.

La comunicación es un derecho de la nación que, como aquí ya se ha dicho, está por encima de los intereses partidistas o de grupo, hagamos de esta reunión una oportunidad para refrendar nuestro compromiso de contar pronto con una nueva legislación para los medios electrónicos, que nos satisfaga y beneficie a todos, a la sociedad y a ustedes.

[...] Quiero reconocer la importante labor que desempeñó mi amigo Joaquín Vargas al frente de esta Cámara [...], y [la] bienvenida a otro amigo, a Bernardo Gómez, con su designación como presidente de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión.

Reitero mi compromiso de mantener un diálogo franco y abierto, que nos permita avanzar en los múltiples temas de nuestra agenda común, en beneficio de la radio y la televisión mexicanas y de la sociedad y el país en su conjunto.³

³ Discurso del presidente Vicente Fox Quesada, en el marco de la comida de clausura de la XLIII Semana de la Industria de la Radio y la Televisión realizada en el Hotel María Isabel Sheraton de la ciudad de México, el viernes 5 de octubre de 2001.

Era la primera ocasión que Vicente Fox asistía a la comida anual de la CIRT. Un año después, poco menos de 24 horas antes de que acudiera a su segunda comida con los empresarios, el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación⁴ envió a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) un anteproyecto del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión; dicha comisión le hizo algunas observaciones que le tomó varias horas revisar. Finalmente el jueves 10 de octubre de 2002, a las cinco de la mañana, este proyecto de reglamento y el decreto con el que se derogó el pago de 12.5% de impuesto en especie estaban listos. Bernardo Gómez, vicepresidente ejecutivo de Televisa y amigo de Fox, había ocupado un año la presidencia de la CIRT (dicho periodo era de dos años) y en su despedida anunció el triunfo obtenido.

El momento más adecuado era la Semana de la Radio y la Televisión. Hay fechas que, de manera emblemática, siempre se busca que puedan cristalizar cambios y acciones [...] No cabe duda que la semana ha sido y es un momento importante, en el que en las últimas ocasiones la petición de los industriales de la radio y la televisión era la derogación de 12.5%.⁵

Estas palabras de José Luis Durán —subsecretario de Gobernación y operador en el acuerdo entre la CIRT y la Presidencia de la República— ponían en evidencia lo que después fue comentado en diarios y revistas: que él fue el ejecutor de las instrucciones de Martha Sahagún. La ex vocera y luego esposa de Vicente Fox un año antes se había comprometido con sus amigos de esa cámara a gestionar el reglamento y el decreto⁶ —finalmente impuesto por el gobierno foxista—, apoyada de manera importante por ese funcionario, quien

⁴ Francisco Suárez Warden, oficial mayor de la Secretaría de Gobernación.

⁵ Palabras del Subsecretario de Gobernación José Luis Durán al reportero Álvaro Delgado de la Revista Proceso. Entrevista publicada en el No. 1355, 20 de octubre de 2002, p.19

⁶ Publicado en una edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el mismo día 10 de octubre de 2002.

hasta ese día había tenido la responsabilidad de llevar a buen término la Mesa de Diálogo.

Cabe mencionar que para ese mes de octubre de 2001, la Mesa de Diálogo⁷ había iniciado ya la revisión de los acuerdos tomados para llevar a cabo la redacción que permitiera convertirlos en artículos de una nueva ley; el anfitrión de esas reuniones era nada menos que el subsecretario José Luis Durán, quien una semana antes había dado instrucciones para que el resumen de los trabajos realizados hasta el día 2 de octubre⁸ se hiciera llegar a los representantes de los grupos de participación ciudadana y a los demás miembros de la mesa, con la finalidad de continuar con los trabajos de redacción la siguiente semana. Las reuniones eran los jueves a las cinco de la tarde. Justo a esa hora, el jueves 10 de octubre de 2002, mientras el presidente Fox cerraba su discurso con un “Dios los bendiga”, los miembros de la CIRT aplaudían estruendosamente el obsequio recibido durante su comida anual.

Mientras tanto, en la Subsecretaría de Gobernación, como todos los jueves, el gran salón de la Mesa de Diálogo estaba dispuesto: el paño verde cubría la mesa y sobre ella estaban lápices, hojas blancas, vasos de cristal y envases con agua; el sonido estaba encendido, los micrófonos y las bocinas colocados, también la pantalla en la que se proyectaban los documentos a revisión. Secretarías, asistentes y sonorizadores ocupaban algunas sillas en

⁷ El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, instaló la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos el 5 de marzo de 2001.

⁸ En el anexo 2 y bajo el título *última Mesa de Diálogo* se encuentra el correo enviado por Gabriela Hernández Jiménez de Segob a Pita Cortés (María Guadalupe Cortés Hernández), suplente de Alma Rosa Alva de la Selva y Luis Arturo Bassols, en su calidad de representantes de los grupos de participación ciudadana ante la Mesa de Diálogo.

espera de quienes no llegarían a esa reunión. A pesar de que *El Universal* había dado a conocer la noticia la mañana de ese día, la representación de los grupos de participación ciudadana estuvo allí para exigir una explicación a lo que a partir de ese momento se le llamó “el decretazo”.

Los ciudadanos decidieron llevar la Mesa de Diálogo al Poder Legislativo, no sin antes hacer saber al presidente Fox —en una carta⁹ que se dio a conocer en la prensa escrita— su postura frente a los acontecimientos antes mencionados:

[...] Esta traición a su propia convocatoria y al esfuerzo de abrir a la Sociedad la relación entre el Estado y los Medios es un retroceso histórico y pone en entredicho la credibilidad del Gobierno que usted encabeza, y los compromisos que, en ese sentido, había contraído desde su campaña.

En su discurso frente a los concesionarios de la Radio y la Televisión el día 10 de octubre, usted afirmó que ahora se cuenta con seguridad jurídica en el Régimen de Concesiones, ciudadanización del Consejo Nacional de Radio y Televisión, inscripción del Derecho de Réplica y además, que este reglamento, publicado por el Diario Oficial, está basado en las conclusiones de la mencionada Mesa de Diálogo. Esto no es cierto.

Es por ello que los Grupos de Participación Ciudadana nos dirigimos a usted para demandarle una explicación al respecto, así como para hacer de su conocimiento que no renunciaremos a un auténtico cambio en la materia, que continuaremos impulsando los acuerdos de la Mesa de Diálogo y que, como ciudadanos, exigiremos al Poder Legislativo que atraiga y resuelva este proceso, con el que el Ejecutivo no supo cumplir.

En los anexos el lector encontrará los argumentos¹⁰ a favor que difundió el gobierno federal y los que enviaron los grupos de participación ciudadana a diversos diarios capitalinos al manifestarse en contra. Sin embargo, resulta pertinente destacar de este último texto lo siguiente: con la modificación al

⁹ El texto completo se encuentra en el anexo 3 bajo el título *Carta a Vicente Fox*.

¹⁰ Véase anexos 4 y 5 titulados *A la Opinión pública*, Información de la Secretaría de Gobernación, y *¿Qué cambia con los decretos del Presidente?*, Mesa Ciudadana para la Reforma Integral de los Medios Comunicación, 18 de marzo de 2003.

impuesto establecido por acuerdo presidencial en 1969, Fox hizo un intercambio de tiempo fiscal, es decir, dinero de la nación por *rating*; evidentemente aceptó el trueque, porque ese tiempo estaba destinado “para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal, con una duración de veinte a treinta segundos...” (Art. 1º, inciso I).¹¹

Cabe destacar que en el acuerdo de 1969 el resto del Estado sí tenía acceso a los tiempos fiscales; es decir, los poderes Legislativo y Judicial; los organismos autónomos como el IFE, la CNDH, las universidades públicas, los partidos políticos y la sociedad civil; con el decreto de Fox no ocurrió así, se autorizaron sólo “materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal”.

A partir de las disposiciones del decreto el tiempo de transmisión del 12.5% (dos horas 30 minutos¹²) se redujo a 1.25% (18 minutos); ello significó una reducción de 90% en el caso de la televisión y de 80% en el caso de la radio.

Por supuesto que el cambio tampoco se tradujo en una ganancia de audiencias, porque el nuevo decreto también establecía la distribución proporcional dentro del horario de 6:00 a 24:00 horas. “Es decir, estaba proporcional y se queda proporcional. No hay ningún cambio en la distribución”.¹³

El tiempo disponible para la radio quedó así:

Horario	Antes	Ahora
De 0 a 6 horas	7.5 min./ hora	-----
De 6 a 24 horas	7.5 min. / hora	1 min. / hora

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de octubre 2002, *op. cit.*

¹² Véase el capítulo 2.

¹³ Datos obtenidos del documento con el cual la sociedad civil dio a conocer su posición con respecto al llamado “decretazo”, véase anexo 5.

Visto de otra manera, en razón del tiempo disponible en cada horario quedó así:

Horario	Porcentaje del tiempo total anterior	Porcentaje del tiempo total ahora
De 0 a 6 horas	12.5 %	0.00 %
De 6 a 20 horas	12.5 %	1.67 %
De 20 a 23 horas	12.5 %	1.67 %
De 23 a 24 horas	12.5 %	1.67 %

Estos mensajes de 20 y 30 segundos fueron destinados al proselitismo gubernamental. La gravedad de esta decisión tomada a espaldas de la Mesa de Diálogo, y por tanto de la ciudadanía, mostró por primera vez su enorme costo social, político y económico durante la campaña presidencial de 2006;¹⁴ de tal suerte que la decisión de la administración de Fox en materia de tiempo oficial tuvo consecuencias de trascendencia en el marco jurídico de los medios de comunicación electrónica más allá de su periodo presidencial, pues el “decretazo” que puso fin al 12.5% dio un giro adverso a las necesidades de

¹⁴ Conviene recordar que el 5 de enero de 1973 se expidió la Ley Federal Electoral (Cofipe: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem>) que estableció, por primera vez, el acceso de los partidos políticos a la radio y a la televisión durante los periodos de campaña electoral. Con esta ley se reconoció la influencia de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública. Diecisiete años después, en 1990, con la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), se incrementaron las transmisiones partidistas en la radio y la televisión durante los periodos electorales.

En 1993, 1994 y 1996 hubo otras modificaciones al Código pero se menciona lo anterior para relacionarlo con lo que se abordó en el capítulo 2 donde se habla de los acuerdos verbales entre RTC y la CIRT sobre el uso del 40% del tiempo fiscal para campañas de todo tipo, entre las que se encontraban las campañas electorales. Los empresarios de la radio y la televisión sabían que el gobierno federal no tenía la eficacia necesaria para cubrir el 60% del tiempo fiscal con programas radiales, pero tampoco estaban dispuestos a seguir transmitiendo en el otro 40% del tiempo oficial las campañas de los partidos políticos, porque para ellos todo este tiempo se traducía en dinero no recibido. Un dato más que avala lo sensible de este tema: la reforma electoral de 1996 establecía que el financiamiento público tuviera preeminencia sobre el privado con el propósito de transparentar el origen y destino de los recursos ejercidos por las fuerzas políticas, así como para garantizar la equidad en las contiendas y evitar que los partidos tuvieran que enfrentar presiones corporativas e ilegales.

difusión de todas las áreas de gobierno (excepto para el Ejecutivo federal) y para la información objetiva en las contiendas electorales; así, en 2006 los únicos beneficiados con “los nuevos tiempos fiscales” fueron los empresarios, porque los partidos políticos, las instituciones del Estado que requerían difundir programas de acción o campañas —como el IFE— se vieron obligados a pagar publicidad, lo que inevitablemente generó un mayor cargo para el erario.

Es importante señalar que hasta ese momento los partidos políticos podían tener acceso a los tiempos de Estado en radio y televisión con tres tipos de mensajes: permanentes, especiales y complementarios. Con los primeros cada partido tenía oportunidad de transmitir en radio y televisión 15 minutos mensuales; con los segundos, que también eran mensuales, podían transmitir un programa de debate, y finalmente estaban los complementarios que eran los que se transmitían en tiempos de campañas electorales. Con estos últimos fue con los que se afectó de manera muy importante al erario:

Los partidos disponen de 10,000 spots de 20 segundos en radio y 400 en televisión que adquiere el IFE durante una campaña presidencial y cuyo costo no debe exceder el 12% de financiamiento público, que para el 2006 significó 248 millones de pesos.

[...] De acuerdo con la información preliminar que dio a conocer el Instituto Federal Electoral a partir de los informes de gastos de propaganda de los partidos políticos, en promedio 85% de las erogaciones que realizaron tuvieron como destino la radio y la televisión [...] Teniendo en cuenta que en México el mercado de las telecomunicaciones está muy concentrado, puede afirmarse que el gasto de los partidos en medios de comunicación —sustentado en buena medida con gasto público— implica una transferencia de recursos públicos a un reducido número de empresas.¹⁵

Cabe agregar que a pesar de que el artículo 48 de la ley electoral vigente en 2006 establecía que “es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar

¹⁵ Murayama, Ciro, “Las condiciones de la competencia. Dinero, medios y elecciones”, *Elecciones inéditas 2006 / La democracia a prueba*, México, Norma Ediciones, 2006. p. 138.

tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales”, Víctor González Torres —propietario de una cadena de farmacias, quien deseaba convertirse en candidato independiente— y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) —que difundió mensajes en contra de Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia— pagaron fuertes cantidades de dinero a la radio y la televisión para difundir sus mensajes. Por ley, el empresario y el CCE cometieron una intromisión en la contienda electoral y mostraron la existencia de compra ilegal de tiempos en radio y televisión, delito que no vieron como tal los dueños de los medios infractores, porque de eso se trataba el convenio establecido con el gobierno foxista: recibir fuertes sumas de dinero a cambio de difundir aquellos mensajes, sin límite en el número, mediante la compra de tiempos por los partidos políticos y sus contendientes, no para dar a conocer ampliamente sus plataformas en campaña, sino para denigrar a sus contrincantes.¹⁶

Estas irregularidades generaron denuncias en diarios, revistas y libros, como el aquí citado, y se sumaron al reclamo social que manifestó su inconformidad por los abusos que cometieron tanto candidatos independientes como las organizaciones políticas del país, por los gastos excesivos de sus campañas y en beneficio de unos cuantos medios de comunicación.

Los partidos políticos no podían hacer caso omiso de esta situación que también los afectaba de diversas maneras, pues tuvieron que pagar altos costos económicos y de imagen que, por cierto, para el 2006 ya se encontraba muy

¹⁶ Debido a las irregularidades en los gastos de campaña de los partidos políticos durante el año 2006, el IFE le impuso multas por 99.38 millones de pesos en 2007. Tomado de *Excélsior*, 23 de noviembre de 2008, sección nacional.

dañada por los sucesos que vendrían después de la aprobación de la Ley Televisa en abril de ese año. La historia de esta ley, de la cual se hablará páginas adelante, corre paralela a otros hechos que conviene incluir aquí, en el marco de las reformas en materia electoral y medios de comunicación electrónica, y que representantes de los diferentes partidos políticos acordaron impulsar vía el Poder Legislativo como ocurrió con el artículo 41 de la Constitución, mencionado al inicio de este epílogo.

El 13 de noviembre de 2007 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reforma varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁷ el 41 es uno de ellos. En la fracción III de su apartado A, señala al IFE como única autoridad para la administración del tiempo que corresponde al Estado¹⁸ en radio y televisión. Dicho artículo regula los términos en los que el Estado mexicano cede al IFE la administración de sus espacios en los medios de comunicación electrónicos. El 60% de ese tiempo será utilizado por este instituto para realizar campañas de promoción al voto y el otro 40% corresponderá a los partidos políticos nacionales de México.

Después el 14 de enero de 2008¹⁹ en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó el decreto en el que aparecen las modificaciones al Cofipe, que en el Capítulo Primero, artículo 49, inciso 3 y 4, establece:

¹⁷ Este decreto reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://normateca.ife.org.mx/internet/principal/normatividad.asp>.

¹⁸ Recordará el lector que estos tiempos de Estado son los que corresponden al artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, son tiempos que pertenecen al Estado en su conjunto; los otros, los que corresponden a los tiempos fiscales, no se tocaban y son los que correspondían al Ejecutivo federal.

¹⁹ El cambio en la aplicación de los tiempos del Estado en radio y televisión, a raíz de la modificación al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dio

3. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir por sí mismos o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes o afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano para su promoción personal para fines electorales. La violación de esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

4. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor, ni en contra de partidos políticos, ni de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.²⁰

Finalmente en el punto 5 se ratifica al IFE como única autoridad a cargo de la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión.

El 11 de agosto de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.²¹

Respecto a estas reformas, desde el principio los concesionarios de radio y televisión mostraron su desacuerdo, pues los periodos electorales eran una fuente importante de financiamiento para sus empresas.²²

origen al Acuerdo del Consejo Federal del IFE, publicado el 11 de agosto de 2008, con el cual se expidió el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en materia electoral. http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/COFIPE/COFIPE14Ene08yNotaArtInvalidados.pdf

²⁰ Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008, p. 17.

²¹ http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/NFI/ReglamentoAccesoRadioyTelevision.pdf

²² El tema de la administración de los tiempos de Estado que se abordó en el capítulo 2 permite comprender la debilidad que en esta materia presenta el IFE, porque carece de la infraestructura necesaria para planear de una manera eficaz el enorme recurso de tiempo de transmisión en los medios electrónicos. Los concesionarios esperaron el momento oportuno para manifestar su desacuerdo con esta nueva reglamentación y aprovecharon la oportunidad que se les presentó en febrero de 2009 para asestar un golpe al IFE. Al iniciar los procesos electorales de este año, Televisa y Televisión Azteca interrumpieron, para enojo de los televidentes, las transmisiones del fútbol y el Superbowl en Estados Unidos, para incrustar los promocionales del IFE con una leyenda en la que se responsabilizaba a esta institución de tal arbitrariedad.

Es indispensable hacer un alto en este punto, justo antes de pasar a lo que es una breve cronología de lo que fue la Mesa de Diálogo, porque lo escrito hasta esta línea arroja luz sobre las preguntas que dieron origen al planteamiento específico de esta tesis profesional, a saber: ¿hacia dónde va México en materia de comunicación?, ¿cómo está enfrentando estos grandes cambios tecnológicos?, ¿qué decisiones están tomando los distintos sectores involucrados: empresarios, gobierno, ciudadanos?, ¿quién marcará el destino de la radiodifusión del país?

La historia está en curso y todavía no es posible responder a estas preguntas, y aunque todo pareciera indicar que la vieja historia de acuerdos y pactos entre gobierno y empresarios se repetirá, también hay indicios de que hoy México cuenta con una sociedad civil en desarrollo que puede provocar un cambio de ruta en los acontecimientos, como se verá a continuación.

El uso del espacio aéreo por empresas comerciales exige un pago vía impuestos porque es un bien nacional, ésta es una de las premisas de este trabajo.

En la historia de la radiodifusoras no se habían aplicado los mecanismos adecuados para que el 12.5% del tiempo fiscal se convirtiera en un beneficio social, pero también es cierto que el gobierno de Fox ignoró las propuestas que se hicieron en la Mesa de Diálogo, las cuales se encuentran en el documento elaborado por el grupo cinco que abordó el tema de la programación:²³

Varias firmas de los participantes en esa mesa avalaban estas propuestas ciudadanas, entre las que se encontraban las siguientes:

²³ El documento completo se encuentra en el anexo 6 “Mesa de Diálogo para la Revisión de Medios Electrónicos. Grupo 5 Programación”.

1. Eliminar el pago en especie, sin que esto signifique la eliminación de la obligación fiscal.
2. En caso de permanecer la modalidad del tiempo fiscal, deberá cumplirse cabalmente lo establecido en el decreto del 31 de diciembre de 1968, según el cual le corresponde a la autoridad determinar los horarios de transmisión, los cuales serán obligatorios para los concesionarios.

Para la modalidad del pago en especie se hicieron estas propuestas complementarias:

- a) El 12.5% se dividirá de la siguiente manera: el 6.25% será pagado en efectivo por los concesionarios y los recursos se destinarán a un Fondo de Producción Audiovisual que será administrado por un Consejo Ciudadano designado por la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas y privadas. El Consejo Ciudadano administrará el 6.25% restante en tiempo de programación para la difusión de la producción audiovisual producida por el fondo.
- b) Que se pague el 4% sobre ingresos mercantiles.
- c) Que sea deducible de impuesto el gasto de organizaciones no gubernamentales (ONG) o instituciones de asistencia privada (IAP), en producción para tiempos fiscales.

Los representantes de la CIRT votaron en contra y de manera particular:

La CIRT señala que éste no es tema a discutir en esta mesa, toda vez que no es materia de la Ley Federal de Radio y Televisión, ya que está previsto en un decreto presidencial. Se manifiesta por la eliminación de la obligación fiscal.²⁴

Este voto particular es el que Fox consideró y por ello argumentó en sus alegatos defensivos que en la decisión del 10 de octubre de 2002 fueron tomados en cuenta los acuerdos de la Mesa de Diálogo; sin embargo, lo cierto es que en un acto autoritario despojó a la nación entera del producto que genera el usufructo de un bien social.

A este despojo es preciso agregar que con las modificaciones al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en 2002 se cierra la

²⁴ *Ibid.*

posibilidad para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones en esta materia. Con respecto a este documento y en seguimiento a los objetivos de este trabajo es necesario destacar la postura que la Secretaría de Gobernación, con Santiago Creel al frente asumió sobre dicha disposición: “introduce nuevos conceptos en materia de participación de la sociedad civil, de responsabilidad social de los medios electrónicos y de derechos de los ciudadanos frente a los medios”.²⁵

Ello tampoco fue verdad. El estudio que la sociedad civil había hecho del marco jurídico que regulaba a los medios de comunicación electrónica de nuestro país le permitió identificar con mucha claridad la escasa o nula función que habían cumplido el Consejo Nacional de Radio y Televisión²⁶ (CNRT) y la Comisión de Radiodifusión²⁷ en el uso óptimo del tiempo fiscal u oficial y los tiempos de Estado. De hecho, el CNRT era letra muerta hasta antes del “decretazo”. En casi 20 años ese consejo estuvo sin operar, por ello los grupos ciudadanos plantearon en sus propuestas la creación de un Consejo Ciudadano²⁸ para establecer una vigilancia más eficaz sobre la distribución del

²⁵ Fragmento del documento *A la Opinión Pública*, información de la Secretaría de Gobernación, 18 de octubre de 2002 (véase anexo 4).

²⁶ Como se señaló en el capítulo 2, la ley de 1960, en su artículo 59, obliga a los concesionarios de la radio a transmitir 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos culturales y de orientación social. Para aplicar este artículo la ley prevé la creación de un órgano regulador de contenidos en los medios de comunicación electrónicos, el cual fue denominado Consejo Nacional de Radio y Televisión.

²⁷ Véase el capítulo 2. Para administrar el acuerdo presidencial que dio origen al 12.5% de tiempo oficial, el 21 de agosto de 1969 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado en la radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales. Esta comisión intersecretarial estaba integrada por las secretarías de Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Gobernación y Comunicaciones y Transportes; se le denominó Comisión de Radiodifusión.

²⁸ En el anexo 7 se encuentra el documento final de la “Mesa II, Jurisdicción y Competencia” donde se asienta la demanda de los grupos de participación ciudadana para que exista un

espacio aéreo, pues el advenimiento de la radiodifusión digital abría una gran oportunidad para hacer un nuevo planteamiento en la asignación de las frecuencias digitales, así como mejorar el uso de los tiempos que por ley tenía destinado el Estado en su conjunto. Pero ello tampoco ocurrió con el nuevo reglamento que a la letra dice:

Los horarios de transmisión de materiales con cargo al tiempo del Estado a que se refiere el artículo 59 de la LFRT se fijarán de común acuerdo con los concesionarios y permisionarios, con base en las propuestas que formule la Dirección General de RTC (artículo 16).

Así pues, no hubo mejora en los tiempos en esta circunstancia. Pero ello no era todo: además la competencia del CNRT fue nulificada frente a los acuerdos entre concesionarios y RTC (recuérdese que esta última en realidad es una oficina de la Secretaría de Gobernación).

Por otro lado, en el comunicado del 18 de octubre de 2002 la Secretaría de Gobernación hablaba de “ciudadanizar” a este consejo, pero el artículo 47 estableció que “el consejo integrará como invitado permanente con voz, pero sin voto, a un representante de la sociedad civil organizada, así como a uno más de la industria de la radio y la televisión”.

El reglamento no menciona cómo será electo ese “convidado de piedra”²⁹ cuya única función consiste en escuchar las discusiones y acuerdos de los integrantes del consejo, ya que las decisiones se tomarían por mayoría de votos,

órgano autónomo en el que la sociedad civil organizada juegue un papel preponderante como vigilante de los usos del espacio aéreo en la radiodifusión nacional.

²⁹ Llamado así por los grupos de participación ciudadana en protestas por el “decretazo”.

no por discusión ni consenso. Según este reglamento,³⁰ los que sí pueden votar y decidir son un representante de la Secretaría de Gobernación, uno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otro de la Secretaría de Educación y otro de la Secretaría de Salud, dos de la industria de la radio y la televisión, y dos de los trabajadores (de la industria también).

Finalmente el comunicado del 18 de octubre de 2002 establece: "por primera vez, cualquier persona podrá 'ejercitar' el derecho de réplica", mismo que no es tal porque, según explicó Miguel Ángel Granados Chapa, "es apenas un derecho a la rectificación":

El artículo 38, además de banal es confuso. Sus propios emisores no saben lo que dijeron. Compare usted el primer párrafo de ese artículo con la interpretación ofrecida por la Secretaría de Gobernación en un mensaje a la opinión pública, aparecido en los medios impresos el viernes pasado. (La sola emisión de ese mensaje es plausible, pues refleja sensibilidad política ante el oleaje de reacciones, adversas la mayor parte, suscitadas por el fondo y la forma de la nueva regulación en materia de medios. Pero algunos de sus pasajes en vez de explicar, confunden.)

Define el primer párrafo del artículo 38: "Toda persona, física o moral podrá ejercitar el derecho de réplica cuando un material que sea difundido en cualquier programa de *una estación de radio o televisión no cite la fuente* de la cual extrajo la información y considere que los hechos que la aluden son falsos e injuriosos". En cambio, en el texto del viernes, Gobernación amplía el concepto: "cualquier persona podrá ejercitar el derecho de réplica cuando *una estación de radio o televisión, citando o no la fuente* de la que obtuvo la información difunda hechos falsos o injuriosos". La diferencia es obvia, y la hacemos notar con cursivas en las frases pertinentes. Es claro que debemos atenernos a la letra de la ley, donde se establece que el supuesto necesario para "ejercitar" (*sic*, como si fueran músculos, en vez de ejercer) es que no se cite la fuente, y no a esta primera y fallida interpretación, según la cual el supuesto existe, se cite o no la fuente.³¹

³⁰ El artículo 90 de la Ley Federal de Radio y Televisión dispone la existencia del Consejo Nacional de Radio y Televisión. El 10 de octubre de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el reglamento de esta ley y allí quedó establecido que el consejo es un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación y quienes lo integran. También este reglamento confiere al Consejo Nacional de Radio y Televisión la atribución de emitir su manual de operación, el cual fue aprobado por unanimidad de votos durante la primera sesión que celebró el consejo el 22 de noviembre de 2002 y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de enero de 2003. El manual de operación entró en vigor el día 15.

³¹ Granados Chapa, Miguel Ángel, "Plaza Pública", *Reforma*, 21 de octubre de 2002.

Así, a la desaparición del 12.5% que propició que grandes cantidades de dinero salieran de recursos públicos y fueran a parar a las manos de unos cuantos empresarios en 2006, es preciso sumar lo siguiente: el “derecho de réplica” no es tal; el nuevo reglamento tampoco incluye a la sociedad civil en el Consejo Nacional de Radio y Televisión y éste no fue dotado de la autoridad que requería para desarrollar un papel de vigilante eficaz pues, por lo que se refiere a la transmisión de programas en los tiempos de Estado, sus funciones se reducen a ser testigo de los acuerdos de horarios que establecen los radiodifusores con la Dirección General de Radio Televisión y Cinematografía, en estos acuerdos RTC, por ley, está obligada a “escuchar” a los concesionarios en la aplicación de los tiempos de Estado.

Éstos son algunos ejemplos que ponen en evidencia al gobierno panista, que, al igual que los gobiernos priistas, negoció con un bien de la nación y sus decisiones se tradujeron en la renuncia del Estado a su facultad de planear, proyectar, diseñar, vigilar, regular y sancionar a los medios electrónicos, situación contra la que ya se había manifestado muchas década atrás el general Mújica,³² porque para él las autoridades cumplían una simple “función reguladora en la libre actividad de radiodifusión”.

Dicho lo anterior es pertinente preguntar: ¿estamos igual que en la época de Cárdenas? No, definitivamente no.

Quizás la actitud de los políticos frente al poder no ha variado mucho, pero el contrapeso de la sociedad activista sí ha evolucionado notoriamente. A ello se refiere Miguel Ángel Granados Chapa en las líneas citadas arriba, cuando hace

³² Véase el capítulo 2.

referencia de un *oleaje de reacciones adversas* que provenían de muy diversos grupos sociales, académicos, de investigadores, incluso de legisladores, pues desde que en 1997 inició el crecimiento de la representación de diversos partidos políticos en las cámaras de Diputados y Senadores, la pluralidad en el Poder Legislativo propició cambios, entre ellos una relación distinta, quizá no mucho mejor, pero sí distinta con la ciudadanía participativa. Un claro ejemplo de esto es lo que ocurrió con la llamada Ley Televisa, que es otro de los documentos que inciden en el marco jurídico de los medios de comunicación electrónica.

La Ley Televisa: decreto presidencial del 11 de abril de 2006

Otra de las exigencias reiteradas de los grupos de participación ciudadana ha sido la de que fueran integradas en una sola ley la de telecomunicaciones y la de radio y televisión. Aunque en 2006, mediante un decreto presidencial, Vicente Fox hizo reformar, adicionar y derogar disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, esta acción no se tradujo en un avance de la democracia, como lo señaló el ex mandatario durante la XLIII Semana de Radio y Televisión,³³ sino que, por el contrario, benefició sobre todo a los empresarios de la industria de la radiodifusión.

Aquel 30 de marzo de 2006 la gran mayoría de senadores votaron mecánicamente —sin debatir y bajo consigna— una ley que fue aprobada con serios errores en su redacción. Esa noche fue evidente que la instrucción había sido tajante: “no permitir que se le cambie ni una coma” para que no tuviera que regresar a revisión a la Cámara de Diputados, donde cuatro meses antes, el 1º

³³ Hotel María Isabel Sheraton, México, 5 de octubre de 2001.

de diciembre de 2005, en siete minutos esta ley, desconocida incluso para los legisladores, fue aprobada por 327 diputados que eran representantes de todos los partidos políticos, incluido el PRD. Cabe señalar que justamente el presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y coordinador del grupo parlamentario del PRD, Pablo Gómez Álvarez, fue quien solicitó que “el dictamen para adicionar y derogar varios artículos de las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión fuese puesto a votación sin tener que ser leído como indica la rutina parlamentaria”, que se “turne lo antes posible”, decía esa petición.³⁴

Al cabo de dos meses este partido se dio cuenta del error tan grande que habían cometido sus diputados en el Congreso, la irresponsabilidad de su voto no se tradujo en beneficios de imagen en la pantalla como esperaban; incluso, el diputado Inti Muñoz asistió al plantón que los ciudadanos realizaron el 29 de marzo frente al edificio del Senado, en El Caballito y allí ofreció disculpas en nombre de sus compañeros de bancada; silbidos y abucheos recibió dicho diputado, quien ofreció también su solidaridad con el movimiento ciudadano, aunque fuera demasiado tarde.

En la prensa no faltaron las voces que señalaban: “Se conformó un organismo regulador débil, contradictorio, secuestrado por los intereses de las principales empresas dominantes del sector: Televisa, TV Azteca, Telmex, en un

³⁴ Tomado del artículo “Una Ley para Televisa”, de Raúl Trejo Delarbre, suplemento *Perspectivas Progresistas*, México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, noviembre, 2006. p. 2.

sospechoso pacto entre los grupos dominantes del PRI y del PAN en el Senado de la República.”³⁵

En una entrevista realizada por Javier Solórzano el 11 de abril de 2006, el mismo presidente de la República reconoció que se trataba de un documento con fallas y luego intentó desestimar la gravedad del asunto refiriéndose al procedimiento con el cual había sido aprobado, lo calificó como “un avance de la democracia”.

Gracias al Canal del Congreso y a Radio Educación³⁶ existen las grabaciones en audio y video de lo ocurrido en aquella sesión del 30 de marzo con las que cualquier ciudadano podrá comprobar que el despliegue de los mecanismos formales en las dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, no necesariamente se traduce en actos en favor de la democracia. También podrán darse cuenta que en diciembre de 2005 la unanimidad en la Cámara de Diputados y después la mayoría aplastante en la Cámara de Senadores no han garantizado que éste haya sido un proceso ni un resultado democráticos. “Faltó en ambos casos un ingrediente elemental de la democracia parlamentaria: el debate.”³⁷ No se debatió, los diputados no leyeron y no se enteraron del contenido de lo que aprobaron y no pueden evadir su responsabilidad con el argumento de que no sabían lo que estaba en juego.

³⁵ Jenaro Villamil, *Zócalo*, núm. 86, “Ley Televisa, un año después”, abril de 2007, p. 8.

³⁶ Como parte de las movilizaciones que organizaron los integrantes de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México A.C., Radio Educación envió un equipo de producción con Guadalupe Cortés a la cabeza para cubrir la sesión de la Cámara de Senadores del 11 de abril del 2006.

³⁷ Miguel Ángel Granados Chapa, programa “Punto de Encuentro” de Radio Educación, miércoles 12 de abril de 2006.

En el Senado, en la sesión de comisiones, los partidarios de la Ley Televisa guardaron silencio y siguieron puntualmente la línea que les habían marcado sus respectivos partidos: pedirían la palabra sólo si no tuvieran los suficientes votos para aprobar el dictamen, pero ello no fue necesario porque en todos los casos obtuvieron mayoría, así que optaron por guardar silencio.

Con este decreto,³⁸ se reformaron los artículos 13, 64 y 65; se adicionaron las fracciones XV y XVI al artículo 3 y los artículos 9-A, 9-B, 9-C, 9-D y 9-E a la Ley Federal de Telecomunicaciones, en los cuales se mencionan principalmente las atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), a la que se le otorgan amplios poderes. Y el artículo 2 señala que “se reforman los artículos 2, 3, 9, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26 y 28; se adicionan los artículos 7-A; 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 21-A, 28-A, 72-A y 79-A; y se deroga el artículo 18 de la Ley Federal de Radio y Televisión”.

Por el abuso en que incurrieron los senadores y los operadores de la ley cometieron un error lamentable: en la estructura de la ley se establecía que el presidente de la Cofetel sería elegido de entre los propios comisionados y por ellos mismos. En este mecanismo los cinco designados se reunirían y elegirían a un presidente, pero un artículo transitorio establecía que por esta vez, en la ocasión inaugural, no se seguiría ese mecanismo, sino que el presidente de la República haría la designación conforme (y aquí estaba el gran error) a lo que dice el último artículo 9 E de esta nueva ley. Pero el artículo 9 E no aborda la cuestión de los nombramientos. Los redactores de la ley se equivocaron, en vez

³⁸ Artículo Primero del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2006, p. 29.

de poner 9 C pusieron 9 E, ello lo señaló enfáticamente esa noche Dulce María Sauri, senadora por el PRI, porque lo hace confuso e impracticable, pues el presidente de la República no podrá nombrar al presidente de la Cofetel, y si no puede nombrarlo, la ley no puede funcionar, no hay modo de que ese mecanismo se eche a andar más que corrigiendo el error y turnándolo de nuevo al Congreso. Sin embargo, no se hizo modificación alguna.

Según lo establecido en la llamada Ley Televisa, cada concesión se otorgaría por “un término de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario, que tendrá preferencia sobre terceros”.³⁹ Cabe resaltar que en otros países el plazo de esa vigencia varía (por ejemplo en Alemania es de siete años).

Por otra parte, en el artículo 21 A se vuelve a hacer referencia a “estaciones oficiales”, cuando de lo que se trata precisamente es de quitar lo “oficial” de éstas para convertirlas en medios de servicio público (que no de interés público, como se menciona en inciso b de dicho artículo).

En cuanto a las atribuciones de la SCT y de la Cofetel, es frecuente escuchar el término popular de la “doble ventanilla”, que surge porque en la práctica se dan muchas contradicciones en cuanto a las facultades y la toma de decisiones tanto de la SCT como de la Cofetel, lo que da como resultado que en momentos se pongan *candados* o se remita a los interesados de un lugar a otro, lo cual imposibilita ser eficientes en esta materia.

Hasta antes de la publicación de la llamada Ley Televisa, los asuntos de radiodifusión estaban regulados por la SCT; pero a partir de las reformas, dicha

³⁹ Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, artículo 16, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2006.

responsabilidad corresponde a la Cofetel,⁴⁰ a la cual este decreto define como “un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones”. No obstante lo anterior, la Cofetel no tiene margen para sancionar en caso de alguna infracción, y su “autonomía plena” a la que se hace alusión se ve limitada desde el momento en que se dice que “la Secretaría deberá de emitir su opinión” sobre los asuntos. Aunque la comisión tenga amplios poderes para regular, promover y supervisar el desarrollo de la radio y televisión, corresponde a la SCT otorgar el título de concesión.

Como se verá más adelante, la aprobación de este decreto movilizó aún más a la ya dinámica y crítica sociedad civil que presionó hasta lograr que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debatieran sobre la Ley Televisa y emitieran una sentencia sobre esta disputa por la ley de marras, con la que se violentó una vez más el pacto que el gobierno foxista había establecido con la sociedad civil organizada. Tras esa nueva traición hay una historia que no puede ser olvidada, es la siguiente.

La ciudadanía en acción

Hoy la tecnología rompe fronteras y obliga a los países del mundo a modificar sus bases jurídicas, es evidente que los contenidos que viajen por ellas afectarán las identidades y culturas de las naciones.

⁴⁰ *Ibid.*, artículo 9-A.

En este nuevo escenario mundial la construcción de la democracia sólo será posible si los medios de comunicación se convierten en instrumentos que garanticen el derecho ciudadano a estar informado, como lo señalan, desde 1948, el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el 13 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre: “Toda persona tiene derecho a participar de la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y descubrimientos científicos.”

A 60 años de distancia son muchos los documentos de esta naturaleza que México ha firmado, y con lo cual reconoce que los derechos culturales son parte de un concepto amplio de los derechos humanos. Es por ello que el Estado en su conjunto debe propiciar que los medios de comunicación sean cada vez más plurales; así lo exige la ciudadanía mexicana que demanda una política cultural en la que es preciso realizar una profunda renovación de sus medios de comunicación y difusión de la cultura.

Para esta ciudadanía activa es evidente que el derecho a la cultura existe cuando se ejerce y no tiene la menor duda de que, al igual que el suelo, el agua y el subsuelo, el espacio aéreo es propiedad de la nación, de todos los mexicanos; por tanto, las actividades de la radio y la televisión son asunto de interés público y en su desarrollo deben atender al beneficio social de todos, y no sólo al beneficio económico de unos cuantos.

Es por ello que en la actualidad el término *ciudadanía*⁴¹ se vincula a la acción y a la construcción. Sin embargo, el país aún enfrenta muchos problemas que impiden su cohesión, pero también es cierto que su trayectoria no va más allá de 40 años.

Es preciso recordar que en el México del siglo XIX, cuando diversos escritores impulsaban en la prensa escrita la idea de nación, no había una cultura ciudadana que sirviera de guía al desarrollo político nacional. Jerónimo Hernández Vaca lo atribuye a que en nuestro país no se llevó a cabo una revolución burguesa, como en otros lugares, donde “el ciudadano surgió como

⁴¹ Si bien no se puede decir que sociedad civil y ciudadanía sean sinónimos, la frontera entre ambos es muy delgada e, incluso, podría decirse que en el proceso histórico que se ha dado en México a partir de los años noventa, la primera ha ido envolviendo a la otra, respecto a la capacidad de aglutinar individuos con derechos y obligaciones. Varios autores se han referido a este tema buscando una definición; por ejemplo, Clara Inés Charry y Alejandra Massolo hablan de la importancia de la ciudadanía activa y la definen así: “La ciudadanía activa implica el poder y la capacidad de formular las leyes bajo las cuales se está viviendo, que a su vez postula la posibilidad y la capacidad de participar en los debates sobre el bien común”, Charry, Clara Inés y Massolo, Alejandra, *Sociedad civil: capital social y gestión local*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Plaza y Valdés, 2007, p. 31.

Por otro lado, desde el punto de vista del uso y la calidad del espacio público, Rosalía Winocur apunta: “el ejercicio pleno de la ciudadanía se concibe como la participación activa en distintos proyectos y organizaciones culturales y sociales, la recuperación de protagonismo en la gestión municipal, y la capacidad de concertar con otros el tipo de uso y la distribución de los espacios públicos”, Winocur, Rosalía, *Ciudadanos mediáticos / La construcción de lo público en la radio*, Barcelona, Gedisa, 2002, p. 95.

En tanto Martín Barbero señala: “Lo propio de la ciudadanía hoy es el hallarse asociada al ‘reconocimiento recíproco’, esto es al derecho a informar y ser informado, de hablar y ser escuchado, imprescindible para poder participar en las decisiones que conciernen a la colectividad”, Martín-Barbero, J., *Televisión pública, televisión cultural: entre la renovación y la invención*, Claves de Debate, Guadalajara, ITESO, 2001, *op. cit.*, pp. 96-97.

Alberto J. Olvera lo sintetiza: “[...] las recientes teorías de la democracia participativa, de la sociedad civil y del espacio público no han logrado construir una propuesta teórica integral de la ciudadanía, pero han avanzado un trecho importante en términos de una ciudadanía activa que no sólo espera que el Estado por fin respete e implemente los derechos universales de ciudadanía, sino que lucha por ellos, coopera con el Estado, se enfrenta políticamente con él, hace valer sus argumentos en el espacio público y busca construir alianzas con la sociedad política en la promoción de un proyecto democrático participativo. Esta visión de la ciudadanía como proceso de construcción es completamente opuesta a la neoliberal que campea dominante en nuestro país y que la limita a un ejercicio pasivo de derechos, cuyo alcance depende del Estado, y en la que sólo el ejercicio del voto permite percibir la existencia episódica del ciudadano”, Olvera, J. Alberto, Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (coords.), *Ciudadanía y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 27, México, IFE, 2008, pp. 48-49.

elemento revolucionario y destructor del régimen corporativo característico del dominio feudal, mientras que en países como el nuestro [...] el poder corporativo se ha impuesto sobre el poder ciudadano”.⁴²

Después, en el siglo XX, con los instrumentos tecnológicos existentes, como son los medios de comunicación, tampoco fue posible cimentar una cultura ciudadana, pues éstos se utilizaron —salvo contadas excepciones— para influir en las conciencias de la población y uniformar sus criterios, además de regular sus formas de vida. Diversos académicos y estudiosos han publicado documentos en los que se habla de las capacidades de los medios de comunicación en el plano de la persuasión y cómo éstos pueden convertirse en un arma poderosa en manos de empresarios y gobernantes, quienes podrían utilizarlos para neutralizar la creación de una conciencia ciudadana participativa, y de otros que están al servicio de organizaciones corporativas o grupos que reflejan intereses particulares, mismos que han dificultado el proceso para generar una ciudadanía participante.

Al iniciar el siglo XXI, el gobierno de la alternancia llegó al poder porque prometió a sus votantes promover el desarrollo democrático de la sociedad justamente con los medios de comunicación electrónica; sin embargo, en el transcurso del sexenio quedaron demostrados los cambios en el discurso y no en los hechos, además de que no siempre se tradujeron en beneficios para la ciudadanía en su conjunto, sino para sectores privilegiados como es el caso de los concesionarios de radio y televisión.

⁴² Hernández Vaca, Jerónimo, “Hacia una reforma ciudadana en México”, *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2005, p. 301.

Impulsar la evolución de la ciudadanía implica, entre muchas otras condiciones, un cambio constitucional que transforme la estructura centralista del Estado y, otra muy distinta, en la que los poderes federales, estatales y municipales tengan un funcionamiento democrático.

Pasar de la “cultura del súbdito” —a la que hace referencia Jerónimo Hernández Vaca—⁴³ a la formación de la conciencia ciudadana o participativa implica también una transformación de la noción que se tiene de ella misma, pues como señala Pérez Correa: “Los ciudadanos aceptan las cargas, las disciplinas y las solidaridades de la convivencia, porque reciben, como contrapartida pactada, el reconocimiento a sus derechos civiles, políticos y sociales, a sus derechos a la diferencia, al reconocimiento, a la dignidad personal y colectiva, a la pertenencia consentida.”⁴⁴

En materia de medios de comunicación electrónica es indiscutible su cobertura a lo largo y ancho del país, y por tanto son un factor fundamental en la construcción de la democracia, esa que requiere que la ciudadanía pase a ser protagonista de sus medios y no sólo actúe como pasiva receptora de mensajes de las cúpulas del poder. Lo que se busca es que los medios operen como grandes cajas de resonancia, haciendo llegar los asuntos del bien público o del bien común a las instancias políticas correspondientes. Esto no ocurre así porque “el bien común” se compone de tres palabras que han pasado a ser parte de los lugares comunes que abundan en los discursos políticos y en tales

⁴³ *Op. cit.*, p. 314.

⁴⁴ Pérez Correa, Fernando, *La ciudadanía en el siglo XX*, *op. cit.*, p. 45.

circunstancias poco o nada tienen que ver con lo que ha señalado Miguel Álvarez Gándara:

En medio de la profunda transición entre generaciones sociales, y cruzando por problemáticas nacionales y globales, México enfrenta también desde hace tiempo una seria crisis ética y de valores. El pragmatismo y la convivencia han venido a suplantar los criterios éticos y morales del bien común, los que permitirían el fortalecimiento de la identidad y de las alternativas con base en los propios valores y cultura nacionales.⁴⁵

La construcción de una cultura ciudadana exige:

Una reforma en la conciencia individual que genere formas de acción colectiva [...] La necesidad de contar con un marco jurídico en el cual se lleven a cabo las acciones colectivas de los ciudadanos requiere, por tanto, una Constitución y una legislación que contengan los derechos ciudadanos y la garantía jurídica de que la acción colectiva ciudadana podrá llevarse a cabo sin contratiempos.⁴⁶

Desde esta perspectiva es posible afirmar que en el año 2000 (límite temporal de esta tesis profesional) estaba por escribirse uno de los episodios más intensos que ha vivido la ciudadanía organizada en la búsqueda de un bien común: el ejercicio de sus derechos a la información y de expresión vía los medios de comunicación electrónica en México.

Más adelante se mencionarán algunas acciones que emprendieron diversos grupos de ciudadanos con el propósito fundamental de impulsar la pluralidad en los medios de comunicación electrónica en nuestro país.

En un país con más de 100 millones de habitantes, tal vez resulta optimista hablar de *ciudadanía organizada*, cuando en realidad son apenas unos miles los que pertenecen a ella, pero lo cierto es que también se encuentra en

⁴⁵ Álvarez Gándara, Miguel, *Incidencia en lo social*, México, La Cruz, 2007, pp. 17-18.

⁴⁶ Hernández Vaca, Jerónimo, *op. cit.*, p. 310.

proceso de evolución y tiene poco más de 40 años de haber entrado en esta dinámica.

Muchos luchadores sociales del México contemporáneo ubican claramente su despertar hacia los temas de derechos humanos, el feminismo, la equidad, la liberación sexual, el derecho a la información y la libertad de expresión en la década de los sesenta, cuando el movimiento estudiantil puso en evidencia el surgimiento de una ciudadanía que se rebelaba contra todas las manifestaciones del autoritarismo, la manipulación y la desinformación. Después, durante los terremotos de 1985, se reconoció como sociedad civil, o como pequeñas células en movimiento, inquietas y dispuestas a la acción.⁴⁷

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo —el último de los 15 presidentes consecutivos del PRI—⁴⁸ la sociedad mexicana en su conjunto tenía muchas razones para estar inquieta, por ello al finalizar la década de los ochenta aumentó el desarrollo de iniciativas ciudadanas que buscaban abrir espacios democráticos; también se multiplicaron los grupos sociales que demandaban su derecho a participar en la orientación de las políticas sociales. Esa sociedad no dudó en manifestar su enojo en las elecciones del año 2000: 42.52% del electorado votó por el PAN-PVEM, 36.11% lo hizo por el PRI. La coalición del

⁴⁷ “De entre las ruinas y el dolor, las ganas de tener asideros ante las múltiples tristezas propiciaron que un término antaño sólo académico ganara presencia pública: la sociedad civil, como concepto y como aspiración generalizadas, nació del desastre en los días posteriores a aquel 19 de septiembre de 1985”, Trejo Delarbre, Raúl, *Los mil días de Carlos Salinas*, México, El Nacional. 1991, p. 381.

⁴⁸ Después de la muerte de Luis Donaldo Colosio sucedió una larga lista de acontecimientos que se fueron engarzando en el transcurso del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y que la final hicieron estallar el descontento nacional, entre éstos destaca la tormenta financiera y la flotación el peso, la preocupación extrema por enderezar la macroeconomía con ayuda de la prolongación de la línea económica liberal de austeridad presupuestaria y el desarme arancelario. Todas estas decisiones no influyeron notoriamente en la microeconomía, no mejoraron la calidad de vida de la población y sí aumentaron las tensiones, como la de la insurgencia zapatista en Chiapas.

PRD-PT-PAS-Convergencia-PSN obtuvo 16.64%. En cuanto a la participación ciudadana, las estadísticas señalan que fue de 63.97%.⁴⁹

Así como en su campaña para la Presidencia de la República, Vicente Fox había afirmado categóricamente que terminaría con el conflicto de Chiapas en 15 minutos, en su Plan Nacional de Desarrollo se comprometió a “construir una plena gobernabilidad democrática”:

La nueva política interior obliga a una conducción que, privilegiando el derecho y sin negociar jamás la ley, sea promotora del diálogo civilizado dirigido a construir acuerdos entre los actores políticos y sociales, como vía para encontrar soluciones a los conflictos y para promover el bien común.

El camino de las convergencias y la suma de voluntades es vía idónea para lograr pactos y reformas que nos permitan asegurar la realización de acciones de gobierno en favor del interés público.

En consecuencia, el Ejecutivo pondrá especial empeño en propiciar el diálogo productivo con los partidos políticos y con las organizaciones sociales.

[...] En el México moderno el ejercicio de la política es una tarea de responsabilidad compartida: del gobierno con los ciudadanos, del Estado con la sociedad civil, de la Federación con las entidades federativas y municipios, de la mayoría gobernante con las demás fuerzas políticas, así como del Ejecutivo federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión.⁵⁰

Tras este discurso había una fuerte presión social que se había mostrado en múltiples manifestaciones de descontento a lo largo del fin de siglo. Se recordará que a partir de la década de los ochenta, y de manera notoria en los noventa, académicos, organizaciones sociales y civiles, comunicadores y trabajadores de los medios, legisladores y ciudadanos participaron en diversas consultas públicas y foros;⁵¹ en todos ellos siempre manifestaron la urgente necesidad de llevar a cabo una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión.

⁴⁹Seis años después la división del electorado fue notable y muchos votantes defraudados por Vicente Fox no asistieron a las urnas, en esta ocasión la participación ciudadana fue menor porque solamente votó 58.55%. Datos en www.ife.org.mx revelan que en las elecciones para presidente de la República, de acuerdo con el cómputo final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el resultado fue el siguiente: PAN 35.89%, Alianza por el Bien de Todos (PRD, PT y Convergencia) 35.33%, y la Alianza por México (PRI, PVEM), 22.23%.

⁵⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001.

⁵¹ Véase el capítulo 4.

Finalmente, durante el último año de gobierno del PRI, en 1999-2000, más de 600 organizaciones sociales y civiles se unieron para ir tras una meta común: impulsar el *poder ciudadano*. Ya agrupados elaboraron propuestas para que en sus diferentes agendas —entre ellas las de los medios de comunicación— fueran atendidas por el candidato que llegara a la Presidencia de la República en el año 2000. Todos aceptaron el compromiso.

Por tal motivo desde su campaña presidencial y luego en su Plan Nacional de Desarrollo, Vicente Fox estaba obligado a responder a las exigencias que, en el campo de la comunicación, habían hecho miembros de los diferentes partidos políticos, incluido el suyo, grupos de académicos, profesionales de los medios, diversas agrupaciones sociales, sindicales y ONG:

La democracia requiere una intensa participación ciudadana. El Ejecutivo promoverá nuevos cauces y medios de expresión para que las personas se involucren en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas públicas.

El libre flujo de la información es consustancial a la democracia [...] El Ejecutivo continuará abriendo espacios de reflexión en torno a los procesos de modernización de los medios electrónicos de comunicación.

La administración pública federal tiene la obligación de informar sobre las principales acciones realizadas, explicando las razones a las que responden y los valores que las inspiran. La política de comunicación social contribuirá a que la ciudadanía esté mejor informada, de manera que pueda evaluar el desempeño de su gobierno y exigir una rendición de cuentas a las autoridades que lo conforman.⁵²

Mesa de diálogo

La aparente apertura al diálogo que estableció Vicente Fox al iniciar su periodo presidencial propició que diversas organizaciones sociales, incluso individuos, se reunieran por primera vez en una gran Mesa de Diálogo convocada por el Ejecutivo

⁵² Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, *op. cit.*

federal; entre los participantes se encontraban también representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, de los partidos políticos, de los empresarios, de los permisionarios y de los académicos, el objetivo fundamental era impulsar una reforma integral de la legislación de los medios electrónicos.

La primera reunión de trabajo de esta Mesa de Dialogo se llevó a cabo el 28 de marzo de 2001,⁵³ entre los asistentes se encontraban:

- José Luis Durán Reveles, subsecretario de Comunicación Social, de la Secretaría de Gobernación.
- Jorge Álvarez Hoth, subsecretario de Comunicaciones, de la SCT.
- Carlos Fernández Collado, director de RTC.
- Alfonso Amilpas, encargado de despacho de la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión de la SCT.
- Manuel Gómez Morín, director general de Comunicación Social Gubernamental, Segob.
- Fernando Borjón Figueroa, director de Televisión, SCT.
- Javier Corral Jurado, presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República.
- Heidi Strosberg, diputada e integrante de la Comisión de RTC de la Cámara de Diputados.
- Beatriz Solís, asesora de la Comisión de RTC de la Cámara de Diputados.

⁵³ Minuta de la primera reunión de trabajo de la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación, celebrada en la Subsecretaría de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación en la calle de Barcelona núm. 32, inició a las 6 de la tarde y culminó a las 8 de la noche.

- Gilda Ruene, directora de Comunicación Social del CEN del PVEM, y representante de ese partido
- Enrique Herrea Bruguetas, diputado representante del PRD.
- Adriana Delgado, coordinadora general de Comunicación Social del PRI.
- Eduardo Sánchez, coordinador de asesores de la presidencia de la CIRT.
- Javier Tejado Dondé, prosecretario del Consejo Directivo, CIRT.
- Miguel Ángel Sánchez de Armas, presidente de la Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales, AC.

Entre los acuerdos tomados aquel día destacan:

- El objetivo de la Mesa es definir una propuesta de reforma integral a la Ley Federal de Radio y Televisión lo más acabada posible, producto de un diálogo responsable entre los diferentes actores públicos, privados y sociales que estarán representados.
- Se despersonalizarán las ideas, se respetarán los acuerdos alcanzados y se dará una lectura final de los mismos.

Para abrir los trabajos de la Mesa a la participación social, se acordaron tres mecanismos:

- Tener invitados especiales para abordar temas específicos.
- Crear una oficialía de partes a cargo de RTC.
- Establecer una página de Internet abierta para todos aquellos que quieran hacer llegar aportaciones o comentarios.

La Mesa de Diálogo quedó integrada por un representante de cada una de las instituciones acreditadas en la instalación de la misma:

- Secretaría de Gobernación
- Coordinación General de Imagen y Opinión Pública de la Presidencia de la República
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República
- Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados
- Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión
- Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación
- Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales AC
- Un representante del PRI
- Un representante del PAN
- Un representante del PRD
- Un representante del PVEM
- Un representante del PT

El primer representante de la sociedad civil ante esta Mesa de Diálogo, Mario Díaz Mercado, se incorporó en la segunda reunión. Así lo recuerda Omar Raúl Martínez, presidente de la Fundación Manuel Buendía:

Hugo Almada, que en ese entonces coordinaba una área de enlace ciudadano de la Presidencia, nos llamó y por primera vez nos reunimos en algún hotel de Reforma, ahí se encontraba gente como Beatriz Solís, Javier Esteinou que son académicos, Francisco Martínez Garza del CONEIC, Mario Díaz Mercado de Comunicadores por la Democracia, entre otras personas. Todos eran representantes de organismos civiles; la Fundación Manuel Buendía, por ser una entidad dedicada al tema de los medios de comunicación, también fue invitada. La propuesta original era así: “El gobierno de Fox va para adelante, tiene toda la disposición de impulsar una iniciativa de ley sobre medios de comunicación, hay todo el respaldo”. Nos aseguraron que la propuesta hecha en campaña se podía madurar y redondear pero para lograrlo se requería del respaldo de entidades civiles, de entidades sociales que aportaran su experiencia y dieran su voz. Los ahí reunidos estábamos convencidos de que si no se invitaba a más gente eso no iba a resultar.⁵⁴

Todo parecía indicar que efectivamente se buscaba encontrar consensos para elaborar una nueva ley de medios electrónicos porque, incluso, en la segunda reunión también estuvieron presentes Martha Sahagún Jiménez, que en aquel momento era coordinadora general de Comunicación Social y vocera oficial de la Presidencia de la República, y Francisco Ortiz Ortiz, coordinador general de Imagen y Opinión Pública de la Presidencia de la República.

Los nuevos acuerdos que se alcanzaron ese día son los siguientes:

- Se llevarán a cabo mesas de trabajo previas, en la que participen especialistas y representantes de los distintos sectores presentes en la Mesa de Diálogo.
- En estas sesiones se definirán las propuestas concretas que se someterán a la consideración y, en su caso, aprobación de los representantes formales en la Mesa de Diálogo para ser incorporadas al anteproyecto de reforma integral de ley de medios electrónicos.
- Las mesas de trabajo celebrarán tantas reuniones como sean necesarias para analizar los temas y definir las propuestas que se presentarán a la Mesa de Diálogo.
- Estas mesas no tendrán capacidad de decisión; únicamente recibirán y analizarán las ideas y los proyectos que sean presentados por los sectores convocados por la Mesa de Diálogo.

⁵⁴ Entrevista de Guadalupe Cortés a Omar Raúl Martínez, presidente de la Fundación Manuel Buendía.

- En la próxima reunión de la Mesa, el representante de la sociedad civil, el señor Mario Díaz-Mercado Ordóñez, deberá presentar una lista de las organizaciones de la Sociedad a la que representa.⁵⁵

En la tercera reunión de esta Mesa de Dialogo se acordó dividir los trabajos en siete grupos temáticos con la participación de funcionarios públicos, empresarios de la industria de radio y televisión, legisladores, partidos políticos, académicos, especialistas y representantes de diferentes grupos ciudadanos. Este nuevo acuerdo propició que la *Gran Mesa* se subdividiera en siete comisiones que trabajarían en los siguientes temas: Principios Fundamentales, Jurisdicción y Competencia, Participación Social y Derechos Ciudadanos, Concesiones y Permisos, Programación, Medios de Estado y Competencia Económica.

La convocatoria a los grupos ciudadanos para participar tuvo una buena respuesta entre las propias agrupaciones civiles, de tal suerte que éstas organizaron otra mesa, paralela a las otras dos que se mencionaron líneas arriba, y en ella debatieron una variedad muy amplia de temas que proponían otros grupos sociales. El resultado puede enmarcarse en una palabra: *diversidad*.

Aquel encuentro que se dio entre ciudadanos provenientes de diferentes agrupaciones, proyectos políticos, sociales y de comunicación tenía como objetivo común elaborar una nueva ley de radio y televisión. Integraban ese enorme grupo plural representantes de agrupaciones con agendas muy diversas, según su origen: la Academia Mexicana de Derechos Humanos, de la Asociación de Ex-alumnos del CUEC, del Centro Nacional de Comunicación Social, de la Asociación

⁵⁵ Minuta de la segunda reunión de trabajo de la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la legislación de Medios Electrónicos, celebrada el 25 de abril de 2001.

Mundial de Radios Comunitarias, Mujeres en Frecuencia, Radio Teocelo, Red de Comunicación de Morelos, la Red de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación, Sindicato de trabajadores de Radio Educación y un largo etcétera; todos ellos sumaban más de 40 y tenían una perspectiva distinta del proyecto en cuestión; algunos hacían propuestas sobre la asignación de frecuencias, otros acerca de la programación en los medios electrónicos, algunos más se manifestaban por dar impulso a la producción nacional independiente y, por supuesto, abundaban quienes demandaban una mayor participación de la ciudadanía en el diseño de la radiodifusión en general, y en particular en el establecimiento de reglas claras que propiciaran e impulsaran el crecimiento de la radiodifusión permisionada que, según la ley, es la naturaleza (es importante recordar este término) de las emisoras culturales, educativas y también las comunitarias.

Desde las primeras reuniones de esta mesa “paralela” fue evidente que en ese espacio de discusión surgía el “ciudadano profesional de los medios” que Armand Mattelart⁵⁶ ha mencionado para referirse a ese ciudadano que participa en el debate que se ha generado a partir de la revolución tecnológica en los medios electrónicos en el siglo XXI; todos ellos son ciudadanos interesados en el tema, porque trabajan en los medios, porque le son necesarios para difundir su proyecto social, comunitario o, y ello es vital, porque los utilizan como una parte esencial de su vida cotidiana, más allá del consumo de productos y del entretenimiento: los utilizan como un instrumento fundamental en el conocimiento de su realidad, por

⁵⁶ “Procesos de Integración, Identidad y Medios de Comunicación”, *Memorias del Tercer Encuentro Internacional de la Radio*, publicación especial de Radio Nederland Wereldomroep y la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, AC, mayo, 2005. p. 164.

eso es crítico con la programación de esos medios, y por eso demanda su participación en la radiodifusión de muy diversas maneras, desde la posibilidad de emitir su opinión hasta exigir la apertura de una programación en la que pueda participar de manera directa. Incluso, cabe señalar que desde la clandestinidad muchos de estos ciudadanos han elaborado otras formas de comunicación en las llamadas radios piratas⁵⁷ o en la Internet.

En seis años de intensa participación en el debate que se dio respecto a la nueva Ley Federal de Radio y Televisión, este ciudadano creció mucho, no como sería deseable en cantidad, pero sí en conocimiento del derecho que le asiste de contar con los medios de comunicación que necesita para propiciar un desarrollo social más equitativo en el siglo XXI.

Esa larga lista de demandas que fueron temas de discusión al inicio de las mesas de trabajo de la ciudadanía se convirtieron en poco tiempo en propuestas muy concretas que presentaron a la Mesa de Diálogo en voz de sus representantes, la catedrática universitaria Alma Rosa Alva de la Selva y Luis Arturo Bassols, abogado que se ha referido de esta manera al enfoque que la ciudadanía le dio a su participación en esa mesa:

Por una cuestión política, el régimen de derecho público en México no había podido generar leyes de interés general, de orden público y solamente era comprendido por los abogados de manera doctrinaria.

Parte del truco del paternalismo de antaño consistía en reducir la idea de Estado al Poder Ejecutivo, ni siquiera al gobierno en su conjunto; por eso debemos apuntalar el carácter de lo público, cuya verdadera importancia radica en

⁵⁷ Radiodifusoras sin permiso legal de transmisión que en 1994 miembros de la Asamblea de Barrios y militantes del PRD fundaron para manifestarse en favor de la derogación de la Ley Federal de Radio y Televisión y también para abrir canales de expresión a los diferentes sectores de la población, con el objetivo fundamental de que la sociedad civil poseyera medios propios que le permitieran combatir el monopolio informativo de las grandes empresas de radio y televisión.

que éste lo que hace es reconocer cosas que por su naturaleza misma pertenecen original y esencialmente al Estado (entendido en su concepción clásica como población, territorio, gobierno). Entonces la importancia de esta ley (la propuesta ciudadana) es que abre la concepción de gobierno a los tres poderes y a los tres ámbitos del poder, es decir, al federal, al estatal y al municipal por una parte, y por otra reconoce la necesidad de incorporar al ciudadano, a la población, como un actor fundamental en una ley de interés general de orden público y de una materia sustantiva que es la comunicación.

Por una cuestión histórica, en México cuando uno habla del derecho público, del servicio público, de la administración pública, lo primero que nos viene a la mente es la burocracia o el gobierno; la mayoría de la gente piensa que estas palabras se refieren a algo que nada tiene que ver con nosotros y no es así, porque el derecho, la ley, no sirve de nada si no cumple su función en la vida particular de cada uno de nosotros.

En fin, como ciudadanos sabemos, y ahora tenemos la obligación de hacer que otros comprendan, que la construcción de lo público no es posible sin la suma de individualidades, entonces la tarea pendiente en todo el territorio nacional es reconocer que en lo individual ocurrirá el gran cambio, cada uno de los habitantes de nuestro país debe entender que esta lucha no es asunto de unos cuantos, porque lo que está en juego es el patrimonio de todos.⁵⁸

La comunicación es un tema de primer orden en lo social, no es “propiedad privada” de empresarios, es un asunto público y es mucho más que un negocio porque tiene que ver con la construcción de una realidad, en cuanto a la identidad y a las posibilidades de desarrollo futuro se refiere. Permitir que unos cuantos se sientan dueños de lo que es patrimonio de todos nos hace correr el riesgo de que lo público se convierta en propiedad de un pequeño grupo que lo administra de acuerdo con sus intereses económicos, de clase y, por supuesto, de poder.

Este epílogo no es la crónica de la iniciativa de ley que elaboraron los ciudadanos para la reforma integral de los medios electrónicos, pero sin duda resultará de interés destacar algunos aspectos de ella; por ejemplo, en el caso

⁵⁸ Guadalupe Cortés entrevistó a Luis Arturo Bassols con motivo de de la entrega del informe realizado por los grupos de participación ciudadana en la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios de Comunicación Electrónicos en México, el 28 de febrero de 2002. Este documento contiene los acuerdos pactados con el resto de los participantes en esta gran mesa. Luis Arturo Bassols fue el asesor jurídico de los grupos ciudadanos.

concreto del tema Jurisdicción y Competencia, la propuesta ciudadana establecía que la jurisdicción debería estar por encima de las competencias de las secretarías de Estado y por tal motivo proponía la existencia de un órgano autónomo,⁵⁹ para evitar que el Poder Ejecutivo continuara siendo juez y parte, y que esta concentración de poder político le permitiera negociar directamente con quien tiene el poder económico para manejar los medios. En materia de comunicación electrónica no ocurría así con la vieja ley de 1960 y tampoco fue previsto en la Ley Televisa; la Cofetel —como se mencionó antes— sigue

⁵⁹ La propuesta ciudadana presentada ante la Mesa de Diálogo el 6 de noviembre de 2001 establecía que “este organismo debe estar sujeto a un régimen de Derecho Público, 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 del derecho a la información, posibilitar la aplicación del derecho internacional y conocer y resolver de 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 la conciliación, la mediación y el arbitraje.

”Finalmente, debe buscar la integridad de las diversas leyes y disposiciones jurídicas y administrativas en la materia, para unificar criterios en el régimen jurídico de los medios electrónicos, así como para posibilitar que el desarrollo tecnológico en los mismos obedezca al interés general que protege y resguarda.

”Para su integración el organismo que se defina deberá contar con representantes del Poder Ejecutivo (al menos tres) que atiendan parte de las funciones que actualmente tienen las Secretarías de Comunicaciones, Educación, Gobernación y Salubridad. Representantes de la Industria de la Radio, la Televisión, la Prensa y la Cinematografía, así como de representantes de los trabajadores de estas mismas industrias (en ambos casos cuando menos tres).

”Adicionalmente, se debe contar con representantes de la Academia, del Régimen Permisado, así como de la sociedad civil (en cada caso cuando menos dos). Las propuestas de los representantes se hará al seno de cada sector, debiéndose presentar tres ternas en cada caso, que deberán ser electas y ratificadas por el Congreso de la Unión.

”Las condiciones de elegibilidad para las propuestas de representantes serán las mismas que para ser diputado federal, añadiéndose los requisitos de contar con un título profesional expedido por instituciones legalmente facultadas para ello, o contar con un mínimo de 10 años de experiencia profesional comprobable en el campo de la comunicación social o el derecho.

”Para el desarrollo de sus funciones el organismo constituirá delegaciones en los estados de la República a fin de garantizar la participación de la sociedad desde el nivel municipal y estatal. De igual manera, constituirá comisiones que de acuerdo a la naturaleza jurídica de los casos que atiendan dará voz a todas las partes, pero no voto, definiéndose éste de acuerdo con las características de los asuntos de su competencia.

”El organismo propondrá de entre sus integrantes una terna para la presidencia del mismo, la cual debe ser electa por la Cámara de Diputados. Se contará con un secretario técnico, electo de entre los integrantes de ellos mismos por mayoría de votos”.

dependiendo de las decisiones que se tomen en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, institución supeditada a las decisiones del Ejecutivo federal. Asimismo, la propuesta ciudadana planteaba la creación de un órgano deliberativo en el que deberían participar el gobierno, los concesionarios, los permisionados y, por supuesto, los representantes de la sociedad civil, pero lo más relevante era que en su seno se tomaran decisiones colegiadas con base en reglas claras; este órgano autónomo funcionaría también como un árbitro y por eso resultaba indispensable darle una estructura democrática con la participación de ciudadanos que serían elegidos por su conocimiento de las leyes y del desarrollo tecnológico, lo cual les permitiría separar las problemáticas técnicas que conlleva la comunicación. Se trataba pues de elegir ciudadanos capacitados para vigilar lo que pertenece a los campos del interés político, el interés económico y, por supuesto, el interés social. De este último se desprendió la propuesta ciudadana que está vinculada al servicio público.

El debate de este tema se relacionó estrechamente con otro capítulo de la iniciativa ciudadana, el de Concesiones y Permisos. En este asunto era importante resaltar que las decisiones no deben tomarse sólo al considerar cómo y cuándo se entregan las concesiones y permisos, o cómo, cuándo y por qué se revocan, sino sobre todo el servicio que presten a la sociedad. Aquí se dio lo que Luis Arturo Bassols llamó *el corazón de la propuesta ciudadana*, porque el proyecto proponía la existencia de tres regímenes jurídicos diferenciados para que pudieran cumplir tres funciones distintas. Así lo explica:

En el rubro de los permisos, el Estado puede aprovechar los medios de comunicación de dos maneras:

Uno, desde un enfoque institucional.

Entendemos al gobierno como las tres instituciones que lo conforman: poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; entonces, se puede entender también que la SEP tenga tiempos, espacios, programas de difusión; lo mismo ocurre con las secretarías de Salud, de Gobernación y de Comunicaciones y Transportes. Pero aquí es preciso hacer notar que también deben destinarse tiempos para los poderes Legislativo y Judicial; para los estados y para los municipios; todas estas áreas de gobierno tienen el derecho de explotar los medios para sus propios fines institucionales.

Pero no debemos olvidar que también hay fines que son de Estado y que comprenden a la población, allí debe haber la autonomía necesaria para garantizar la pluralidad, la diversidad, la multiculturalidad que tiene esa población. Con base en este principio fundamental, hemos propuesto la figura de Medios de Explotación Directa del Estado que en realidad son Medios Públicos y en ellos tiene que haber amplia participación ciudadana, plural y diversa; son medios que deben ser financiados con recursos públicos y por lo mismo deben rendir cuentas públicas. Sin embargo, esto no es suficiente, la pobreza histórica en la que han vivido estos medios les ha impedido desarrollarse sanamente, y el advenimiento de la tecnología digital, que exigirá procesos de convergencia tecnológica, los coloca en grave riesgo de extinción, por tal motivo el financiamiento que proviene del dinero público no debe restar la posibilidad de que estos medios cuenten con la oportunidad de tener mecanismos de auto-financiamiento que les permita garantizar su necesario desarrollo en todos los ámbitos, desde el tecnológico hasta el de estímulo a la producción nacional.

Dos, desde un enfoque eminentemente social.

Al reconocer que la población tiene derecho de usar y desarrollar sus propios medios estamos pensando, por llamarles de alguna manera, que los medios ciudadanos o comunitarios —de la comunidad— deben contar con un régimen especial, un permiso para que las comunidades también aprovechen los medios de comunicación, ya sea para organizarse, para difundir información, educación, para brindar ayuda social y para satisfacer tantas necesidades de sociedad común que hay a lo largo y a lo ancho del país.⁶⁰

Éste era *el corazón de la propuesta ciudadana*: la ley debería reconocer la existencia de las radios públicas y las comunitarias por medio del régimen de permisos y se hablaba de dos regímenes jurídicos distintos, por una parte: la *Explotación directa del Estado*,⁶¹ modalidad según la cual éste aportaría recursos públicos para impulsar proyectos de producción en los ámbitos de educación, cultura y sociedad, donde, además de su participación y los tres niveles de gobierno, se debería incluir la participación de la ciudadanía. Por otro lado, la

⁶⁰ *Entrevista a Luis Arturo Bassols, op. cit.*

⁶¹ Véase anexo 8 documento final de “Mesa 6: Medios de Estado”.

vertiente de las permisionadas era la que reconocía el derecho de la ciudadanía de tener acceso a sus propios medios.

Para que la ciudadanía pueda acceder a sus propios medios debe tener más de una opción: contar con dinero público, contar con sus propios recursos o contar con la posibilidad mixta; es decir, habrá algunas que no quieren tener ningún vínculo institucional con el dinero público, habrá otros que por su pobreza sí soliciten apoyo de este dinero y por supuesto que no faltarán los que dependerán absolutamente de ese dinero porque se encuentran en zonas lejanas y aisladas sin ninguna posibilidad de obtener recursos.

Este régimen, en el que la sociedad utiliza y aprovecha sus propios medios para hacer comunicación, entraría en un régimen permisionado con ciertas características técnicas, con ciertas características jurídicas pero siempre a la luz del derecho público. O sea, aunque utilicen medios privados para financiarse deben tener proyectos sociales, públicos, registrados, con objetivos claros, definidos, temporales, medibles y deben rendir cuentas ante la autoridad competente.⁶²

Otro de los temas fundamentales en la iniciativa ciudadana fue el de la programación⁶³, porque esta ley consideraba al televidente y al radioescucha como un sujeto que tiene derecho a la información y a ejercer su derecho de réplica, así como a contar con los elementos que le permitan seleccionar la programación a la que se va a exponer, por eso la iniciativa de ley ciudadana preveía la existencia del “sistema de etiquetado”, en donde con toda claridad se advertía sobre el contenido de la programación que, también desde la perspectiva de los grupos ciudadanos, ocupaba un capítulo especial en el que se hicieron diversos planteamientos para que la radio y la televisión concesionada tuvieran entre sus obligaciones la de fomentar el fortalecimiento de la industria, generando producciones propias e impulsando la producción nacional.

El planteamiento de esta iniciativa convocaba a la participación ciudadana en diferentes ámbitos; no eran jueces censores, sino ciudadanos activos

⁶² *Ibid.*

⁶³ Véase anexo 6.

involucrados en la evolución de los medios de comunicación en el país. Es por ello que también su participación se consideraba fundamental en la programación de los medios públicos y de los ciudadanos o comunitarios —son sinónimos—, porque la programación de los medios permisionados debe estar sujeta a un proyecto social conocido, avalado, aceptado con base en criterios que la propia ley determine y debe tener un enfoque eminentemente de servicio, que impulse el desarrollo cultural, social, educativo, ético de todos aquellos que oyen y ven estos medios.

Volviendo a los medios de Estado, cabe señalar que hay un gran desorden en ellos porque algunos operan como concesiones y otros operan como permisos y la iniciativa ciudadana lo que plantea es un régimen jurídico claro y definido, vamos a llamarlos a todos por su nombre que dependerá de su naturaleza.

Queremos orden en los medios públicos, en los comunitarios y también lo queremos para el régimen comercial; las estaciones pequeñas no pueden ser subarrendadas a las empresas que ya tienen otras y en todo el país. En esto no podemos dar un solo paso para atrás; si logramos una ley que ponga orden, que reconozca los regímenes jurídicos, que establezca el derecho de réplica, que le dé participación a la inversión nacional en la producción nacional en los medios, y que sea una ley que sienta una base estable para hacer un reglamento adecuado, puntual y preciso, creo que ya dimos un gran avance para que las comunidades podamos acceder a medios propios, para que la radio y televisión concesionada pueda seguir comercializando sin tener miedo por sus inversiones, para que los medios públicos puedan hacerse llegar financiamientos diversos, y para que la comunicación cambie su rostro en México.⁶⁴

Pero ello no ocurrió. En noviembre de 2001, después de más de 65 reuniones, los siete grupos de trabajo de la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos concluyeron un documento que serviría de base para la redacción de una iniciativa de ley.

Entonces empezó una larga serie de sesiones de revisión en la Subsecretaría de Gobernación hasta que —como ya se dijo— el 10 de octubre

⁶⁴ Luis Arturo Bassols, *op. cit.*

de 2002 el Ejecutivo federal emitió dos decretos en materia de radio y televisión pasando por alto los acuerdos tomados en la Mesa de Diálogo.

Se interrumpió entonces el proceso de esa mesa, pero las organizaciones sociales allí representadas decidieron recurrir a los representantes del Poder Legislativo en las cámaras de Diputados y de Senadores para que no se detuviera el proceso tan avanzado de la iniciativa. Los representantes de la Cámara baja no respondieron a este llamado de la ciudadanía demandante, pero sí la de Senadores.

El 4 de diciembre de 2002 las organizaciones sociales entregaron el proyecto de ley ciudadana a la Comisión Especial para la Reforma del Estado y a la de Comunicaciones y Transportes. En el acto de entrega, Demetrio Sodi, senador por el PAN, hizo notar que toda vez que en la legislación mexicana no está prevista la figura de iniciativa ciudadana, algunos parlamentarios habían decidido avalar esta propuesta, la suscribieron, pero también hablaron de una revisión para mejorarla en el proceso legislativo.

Este documento sirvió como base para la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal de Radio y Televisión que presentaron los senadores Javier Corral Jurado, del Partido Acción Nacional, y Raymundo Cárdenas Hernández, del Partido de la Revolución Democrática, el 12 de diciembre de 2002.

Dos meses después, el 11 de febrero de 2003, y por acuerdo de las Comisiones de Estudios Legislativos, de Gobernación y de Comunicaciones y Transportes, se instaló la Subcomisión para el Estudio, Análisis y Elaboración del

Anteproyecto de Dictamen de la Iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión. Esta subcomisión organizó en marzo de ese año un ciclo de audiencias públicas en la sede del Senado de la República, pues con ellas se buscaba recibir propuestas; con este mismo propósito también se llevaron a cabo cuatro foros regionales en las ciudades de México, Guadalajara, Mérida y Tijuana. Los resultados de estas audiencias y foros serían tomados en cuenta para el análisis de la iniciativa y la elaboración del dictamen. Para enriquecer su contenido también se incluyeron en el análisis propuestas que habían entregado representantes de diferentes partidos y las conclusiones de las consultas que previamente se habían realizado en la materia, entre las que destaca la Consulta de la Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, celebrada en 1995.⁶⁵

La sociedad civil esperó noticias en silencio, pero fue hasta octubre de 2004 cuando la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República retomó el proceso para elaborar el dictamen de la iniciativa de la ley, que dos años antes había sido entregada a diferentes comisiones del Senado. Legisladores priístas presentaron un estudio en el que calificaron de “antidemocrática” esta iniciativa ciudadana y decidieron oponerse a ella.

En noviembre de 2004 los grupos ciudadanos se reorganizaron para defender la iniciativa una vez más, con los argumentos y las razones que el estudio de las leyes mexicanas les permitió consolidar en tres años de trabajo.

Por otro lado, al iniciar 2005, la subcomisión que se había instalado en 2003 para el estudio, análisis y elaboración del anteproyecto de dictamen de la

⁶⁵ Véase el capítulo 3.

Iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión hizo entrega formal del documento que elaboraron a lo largo de dos años y se programaron cinco reuniones para debatir sobre su contenido. A estas mesas fueron convocados diferentes sectores involucrados en el debate, pero las organizaciones civiles no fueron invitadas a participar.

Una vez más los ciudadanos organizados se agruparon y el 12 de enero de 2005 restablecieron su dinámica de cabildeo, enviaron cartas a senadores de las tres comisiones —Gobernación, Comunicaciones y Transportes y Estudios Legislativos— y demandaron ser escuchados en el debate.

El 19 de enero de 2005 se llevó a cabo la Primera Reunión de Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Gobernación y Estudios Legislativos. Los temas que generaban la controversia salieron a relucir de manera notoria: el órgano regulador y la existencia de radiodifusoras comunitarias. Abiertamente se manifestaron los senadores que se oponían a esta ley. Eric Luis Rubio Bathell leyó una carta enviada por la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en la que, con un discurso característico de este grupo corporativo, se afirmaba que esta ley dañaría a los trabajadores; Héctor Vicario Castrejón⁶⁶ dijo que se manifestaría siempre en contra de esta ley, porque reprobaba las actitudes de Javier Corral; Emilio Gamboa proponía hacer otra ley, una nueva, que se ocupara de las telecomunicaciones, porque "hacia allá va el mundo", una ley que se ocupara más de los asuntos de satélites que de los contenidos. Por otra parte, las cartas enviadas por los grupos ciudadanos cumplieron su misión y el

⁶⁶ "Héctor Vicario Castrejón, priísta, guerrerense ligado al caso de Aguas Blancas, que poco asiste al Senado y mucho menos a las comisiones", Andrea Becerril, "Sin chistar, 11 senadores favorecen a televisoras", *La Jornada*, 29 de marzo de 2006.

propio presidente de las Comisiones Unidas habló de la necesidad de escucharlos, así que fue aprobada la propuesta del senador Javier Corral de que se les invitara a exponer. En un balance general se podría decir que esta primera reunión fue favorable al proceso de dictamen de la iniciativa de ley.

El miércoles 2 de febrero de 2005, los ciudadanos fueron convocados para exponer sus argumentos respecto a la ley; estaban allí los representantes de los grupos de participación ciudadana que trabajaron en la redacción de la iniciativa, pero también estaban representantes de A Favor de lo Mejor, de la CTM y del Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Radio y la Televisión. Estos últimos se manifestaron en contra de la propuesta de ley porque, según ellos, ponía “en riesgo a las empresas para las que trabajan sus agremiados”, señalaban que ellos habían logrado establecer relaciones cordiales con los dueños de los medios. Calificaron a los redactores de la ley como “unos románticos tras los que se ocultan grupúsculos de gente con intereses oscuros”. En esta reunión los trabajadores de los medios de comunicación de servicio público que se encontraban presentes exigieron respeto a los otros comunicadores que cubrían el encuentro, sobre todo a aquéllos de la prensa y a los representantes de la CTM:

Respeto a la iniciativa que fue elaborada por ciudadanos. No le pongan nombre ni apellido de partidos políticos o personajes a destruir. Es una ley que elaboramos durante largas mesas de trabajo de las que siempre se levantó la CIRT cuando le faltaron razones. No digan ahora ustedes los representantes de los trabajadores de los medios comerciales que es una ley elaborada al vapor y que se le debe dar tiempo a los concesionarios para que la estudien, ellos no hicieron la tarea, nosotros sí. Sean bienvenidos a este debate donde les exigiremos el respeto que merecemos por ser también trabajadores de los medios de comunicación que han nacido para servir y no para ejercer el servilismo. Cuesta trabajo comprender que ustedes hablen de lo complacidos que están los

trabajadores de los medios comerciales donde abundan las jornadas laborales de más de 10 horas en las áreas de redacción con salarios que no compensan su profesionalismo.⁶⁷

Además, en la exposición de argumentos se les hizo notar que en la elaboración de esta nueva ley se plantearon preguntas esenciales para proponer, por ejemplo, un órgano regulador. En este caso se les presentó un cuadro⁶⁸ que mostraba lo disparatado que ha sido el procedimiento por el cual se han asignado frecuencias a las diferentes entidades del país de manera discrecional: un estado lejano y aislado como Baja California Sur tenía en aquel momento tres permisos, y Durango, de un plumazo, tenía 478 frecuencias de televisión permisionadas —que no deben usarse para comercializar— pero un alto porcentaje de ellas era usado por Televisión Azteca y Televisa para transmitir fútbol y telenovelas a lejanas rancherías, lo cual estaba en contra de la ley.

Democracia era el tema central de la ley ciudadana, frecuencias para qué y para quién. En esa reunión de febrero se habló de la urgente necesidad de reconocer a las radiodifusoras comunitarias que pueden allegarse recursos para servir a las poblaciones que las hacen surgir, donde hay públicos que la radio comercial no puede atender con su programación centralista, alejada de las necesidades y la realidad de esas comunidades que usan la radio de otra manera.

En otra parte de la intervención se hizo énfasis en el Título Tercero, Capítulo Tercero de esta iniciativa de ley, que se ocupa de los medios del

⁶⁷ Intervención de Guadalupe Cortés, representante de los grupos de participación ciudadana ante la Mesa de Diálogo, en el tema Medios de Explotación Directa del Estado, Senado de la República.

⁶⁸ Véase anexo 1. Este cuadro fue entregado a la Mesa de trabajo “Explotación directa del Estado” el mes de julio de 2001 por el propio Alfonso Amilpas, que en aquel momento era encargado de despacho de la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión de la SCT.

Estado, entre las que se encuentran las radios y televisoras indigenistas, las universitarias y las que dependen de los gobiernos de los estados. En este apartado se puso énfasis en la preponderancia que hoy tienen estos medios, a pesar del mal uso que han hecho de ellos algunos directores y gobernadores; se hizo ver que en la iniciativa de ley el Estado tiene la obligación de velar por estos medios con apoyo económico vía subsidios, y permitirles que reciban patrocinios de diferentes fuentes. Se mencionó a los profesionales que trabajan en estos espacios como creativos convencidos de que sus producciones son otra opción, puertas a otras formas de pensar, a la riqueza del conocimiento y la difusión de la cultura, temas que son fundamentales para la construcción de un país mejor. A los representantes de la CTM se les dijo: “exigimos el derecho a existir. Muchos de los que laboramos en los medios públicos lo hemos hecho por elección, por convicción y porque no queremos ser esclavos de los empresarios que usan sus medios de comunicación fundamentalmente para vender explotando nuestro trabajo”.⁶⁹

Los debates de ese mes de febrero fueron extenuantes pero, sin lugar a dudas, las razones de los que defendían la ley ciudadana superaban en mucho a los argumentos de quienes se oponían a ella. Lamentablemente entre estos se encontraban, además de los representantes de las grandes empresas de radiodifusión, muchos senadores de los diferentes partidos políticos.

Al final, el Poder Legislativo no supo responder a las demandas ciudadanas y todo quedó en una propuesta que no fue debatida. En diferentes libros y artículos ya ha sido consignada la historia de los acontecimientos que

⁶⁹ Guadalupe Cortés durante su intervención del 2 de febrero de 2005 en el Senado.

sucedieron entre febrero de 2005 y abril de 2006, y no se hablará aquí de ello; sin embargo, es necesario señalar, aunque sea brevemente, que la Ley Televisa, tal y como fue aprobada, pretendía restarle al Estado mexicano —del cual formamos parte todos los ciudadanos— el control y regulación de un bien público como es el espectro radioeléctrico, espacio que permite el acceso a la prestación de servicios de telecomunicaciones que generan ganancias a los empresarios, quienes no pretenden retribuir al Estado por ese usufructo; se trataba de un conjunto de reformas que apoyaba la concentración de los medios electrónicos al renovarse las concesiones de forma automática, y proponía el otorgamiento de las nuevas a partir de subastas económicas al alza; una ley así es injusta, desigual, porque omite las normas que deberán aplicarse respecto a los medios comunitarios y públicos, y los coloca en total desventaja frente a los proveedores privados.

Como se mencionó, si en el Senado se hubieran hecho oportunamente las correcciones necesarias a la iniciativa ciudadana, el siguiente paso hubiera sido que regresara a la Cámara de Diputados, riesgo que los impulsores no estaban dispuestos a correr porque las fracciones del PRD que habían votado a ciegas en diciembre de 2005, para abril de 2006 ya habían podido comprobar que nunca recibirían un buen trato en los medios electrónicos y por tal motivo no volverían a votar en favor de la Ley Televisa, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de ese año.

Como ocurrió en 1960, los empresarios volvieron a imponer su ley, y con todo el proceso de cabildeo que realizaron, exhibieron la debilidad del Poder

Ejecutivo y del Legislativo frente a lo que el investigador Raúl Trejo Delarbre ha llamado la *mediocracia*.⁷⁰

Los ciudadanos que se habían organizado y participaban de manera activa en el diseño del nuevo marco jurídico en materia de comunicación fueron defraudados por sus representantes en el Poder Legislativo. Pero en esta ocasión el desánimo no fue la respuesta, así que buscaron una vez más el apoyo de legisladores que habían impulsado la ley ciudadana y, al final del sexenio de Vicente Fox, senadores como Javier Corral y Felipe de Jesús Vicencio del PAN, Raymundo Cárdenas y César Raúl Ojeda del PRD y hasta Manuel Bartlet y Dulce María Sauri del PRI, junto con otros miembros, muy pocos, de sus respectivos partidos políticos, hicieron un frente común con diversos grupos de ciudadanos resueltos a rechazar la Ley Televisa, convencidos además de que si las leyes que necesita el país no existían, entonces había que crearlas, luego impulsarlas y, finalmente, defenderlas, sin importar que una legislatura llegue a su fin y con ella se vayan diputados y senadores. La memoria histórica de estos hombres y mujeres que ejercen su ciudadanía con acciones ha permitido que algunos grupos se fortalezcan frente a las condiciones tan adversas que aún enfrenta la democracia en México. Se saben “ciudadanos de tiempo completo” y asumen que su participación social va más allá de un sexenio.

⁷⁰ “Una nueva forma de gobierno, dominada por los medios de masas que en los pasados treinta años emergieron en las naciones abundantes de información y que ahora se diseminan globalmente y se propagan a través de fronteras nacionales en la convergencia del entretenimiento, las cadenas de televisión, los gigantes de la computación y las telecomunicaciones, resultando en menos de una docena de grandes conglomerados corporativos globales que ahora han capturado mercados de interés de ciudadanos alrededor del planeta”, Trejo Delarbre, Raúl, *Poderes salvajes / Mediocracia sin contrapesos*, México, Cal y Arena, 2004, p. 21.

El día de su aprobación en el Senado, medios públicos y comunitarios, sindicatos, organizaciones sociales, ciudadanos, universitarios y líderes de opinión hicieron una concentración fuera del recinto legislativo para exigir a los senadores que no aprobaran la minuta de la ley.

En la discusión en el pleno de la Cámara alta y en lo particular, los senadores que se oponían a la ley objetaron prácticamente todo su contenido: 11 puntos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 22 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Estos senadores hicieron múltiples propuestas de modificación en los artículos que suponen consecuencias nocivas para la sociedad, incluso presentaron modificaciones para los artículos que tenían evidentes y simples fallas de redacción. En ningún caso la mayoría admitió que se discutiera uno solo de los artículos. Apenas concluida la exposición de cada una de las modificaciones se preguntaba a los senadores: “¿se admite o no a discusión?”, 80 senadores y senadoras aproximadamente levantaban la mano pronunciándose por el no, 33 veces se pronunciaron por el no. Y aunque varias veces fueron desafiados a demostrar las ventajas de la minuta, no lo hicieron. Así, sin discusión, no se hace la democracia.⁷¹

Estos juegos de poder aún son desconocidos para la gran mayoría de los ciudadanos, pero cada vez hay más conciencia de que existen y el reto es conocer de cerca este juego, donde las técnicas parlamentarias permiten que se aprueben leyes que no necesariamente han pasado por un proceso democrático. Tarde o temprano los legisladores mexicanos tendrán que admitir que en una sociedad en desarrollo es normal la participación política de la ciudadanía que construye propuestas a la medida de sus necesidades.

Es verdad que en México aún no se puede hablar de un gran movimiento de

⁷¹ Miguel Ángel Granados Chapa, en el programa Punto de Encuentro de Radio Educación, miércoles 12 de abril de 2006.

masas porque, como bien señalaba Armand Mattelart⁷² en una visita a México: “Es más fácil que salga la gente a la calle para defender, para ir en contra de la reforma de las pensiones, o a veces contra el sistema educativo, a que salga por el problema de la comunicación”; sin embargo, en mayo de 2005 reconoció que estamos viviendo un giro histórico y que el tema de la ciudadanización de la problemática de los medios ya está bien anclado en México a partir de la propuesta de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión de 2002. Prueba de ello fue la reacción de los grupos de participación ciudadana ante la convocatoria de decenas de senadores para presentar un recurso de inconstitucionalidad ante la SCJN contra la Ley Televisa, porque, así lo señalaba dicha convocatoria, incurría en 21 violaciones a diversos artículos de la Constitución Política Mexicana. En células pequeñas estos grupos ciudadanos empezaron a reagruparse una vez más con un objetivo común: sumarse a las acciones con las que se buscaría invalidar las reformas promulgadas en abril de 2006.

El 4 de mayo de ese año un grupo plural de 47 senadores de diferentes partidos se reunieron en el recinto de Xicoténcatl con un numeroso grupo de ciudadanos. De allí emprendieron la caminata rumbo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para entregar el recurso de inconstitucionalidad contra las leyes de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, con el cual se solicitaba que fueran declaradas anticonstitucionales, total o parcialmente, porque eran violatorias de los artículos 1, 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de reunir una serie de disposiciones jurídicas que resultaban contrarias al interés público.

⁷² *Memorias del Tercer Encuentro Internacional de la Radio, op. cit., p. 166.*

Cabe señalar que este acto ha sentado un importante precedente para futuras luchas sociales en el país, porque fue la primera vez que se ejerció este recurso jurídico,⁷³ pues el artículo 105 había sido reformado en su fracción primera un año antes para crear la controversia y la acción de inconstitucionalidad.

A diferencia de otros procedimientos judiciales, la Acción de Inconstitucionalidad [...] no tiene “partes materiales en conflicto”.

Se trata de un procedimiento de control abstracto de constitucionalidad, muy propio del diseño de un Estado democrático. Su finalidad es que las decisiones legislativas de las mayorías puedan ser sometidas a revisión constitucional a petición de las minorías legislativas:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede intervenir en las decisiones legislativas por impulso propio; es necesario que alguno —o algunos— de los actores legitimados lo soliciten, entre ellos los mismos legisladores, como sucedió en este caso.

En nuestras resoluciones no está presente ningún interés particular. Resolvemos con la exclusiva finalidad de garantizar la supremacía constitucional.⁷⁴

Fue un verdadero triunfo el cabildeo interno de los senadores para conseguir el apoyo de representantes de cuatro partidos, 15 de ellos eran senadores del PRI, 16 del PAN, 15 del PRD y uno de Convergencia; pero también hubo cabildeo externo y la acción fue apoyada de manera importante por 110 diputados del PRI y del PRD, por el recién creado Frente Nacional Ciudadano de Rechazo a la Ley Televisa, el Cencos, el Incide Social, la AMARC, la Fuerza Ciudadana AC, así como ONG, movimientos sociales y grupos de estudiantes universitarios, entre muchos otros.

⁷³ El 8 de diciembre de 2005 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto con el cual se reforma la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁴ Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, http://www.scjn.gob.mx/NR/ronlyres/7E34540B-3CF1-454F-B2A7-93126F641E1D/0/MIN_GUILLERMO_leyFederalTelecom.pdf.

Es importante recordar que la ciudadanía carece de personalidad jurídica para llevar a cabo esta acción, por ello era fundamental que esta controversia fuera promovida por legisladores; también es necesario señalar que no solicitaron la suspensión legal de la Ley Televisa con argumentos en contra de la empresa que a todas luces redactó la ley, sino que —como lo establece el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— tenía que estar dirigida contra los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, que avalaron la iniciativa para proteger los negocios de las televisoras privadas e ignoraron la demanda de los grupos sociales, que desde 2001 venían trabajando en el diseño de una ley más justa y equitativa.

Una vez depositado este documento en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, investigadores, especialistas en la materia, académicos y grupos sociales buscaron el diálogo con los magistrados. En este proceso también se establecieron nuevos precedentes como la presentación del *Amicus Curiae*, que sin duda merece un amplio estudio desde la ciudadanía por los motivos que se exponen a continuación.

Amicus Curiae (Amigos de la Corte) es un recurso que legalmente no había sido utilizado en nuestro país hasta antes de la acción de inconstitucionalidad que hemos mencionado. El antecedente más cercano que podemos citar es el que estableció Miguel Concha, activista y defensor de los derechos humanos en México. Él reconoce no ser especialista en esta materia, pero se integró a la lucha de los grupos ciudadanos en contra de la Ley Televisa años atrás, en 2004, y también había participado activamente en la Consulta

Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, a la que convocó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el marco del capítulo dedicado a Justicia Constitucional. En ese entonces, Miguel Concha propuso la presentación del *Amicus Curiae* que, según sus propias palabras:

[...] es una figura jurídica que consiste en presentaciones orales o escritas, que se pueden realizar ante los tribunales por terceros ajenos a una controversia judicial que tengan un justificado interés en la resolución del litigio, a fin de expresar sus opiniones en torno a la materia del mismo, a través de aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial. Con antecedentes en el Derecho Romano, el *Amicus Curiae* es una figura muy común en la tradición anglosajona de Derecho, y se ha convertido en un elemento particular en casos con un notorio interés público, en los cuales existen diversas posiciones en disputa. Sin embargo, en muchos países de tradición romanista, el *Amicus Curiae* se ha ido incorporando con mucho éxito, sobre todo cuando se trata de hacer llegar a los tribunales argumentos que no necesariamente se encuentran esgrimidos en la demanda respectiva, y que tienden a una mejor resolución del caso. Debemos mencionar, no obstante, que en México esta institución no se encuentra contemplada en la legislación nacional, por lo que resulta imposible su ejercicio.⁷⁵

Jóvenes abogadas y abogados como los que asesoraban a la AMARC⁷⁶ en todas las movilizaciones contra a la Ley Televisa previeron la posibilidad de presentar este recurso y fueron respaldados por diversas organizaciones de la sociedad civil. En junio de 2006 presentaron el primer *Amicus Curiae* en el que se detallaban los efectos que tendrían las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones sobre los pueblos indígenas y las radios comunitarias de no ser declaradas inconstitucionales, pues las reformas aprobadas en abril de ese año discriminan a este sector, porque los permisionarios no tienen siquiera acceso a fuentes de financiamiento, además

⁷⁵ <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=58>.

⁷⁶ Asociación Mundial de Radios Comunitarias, México.

de que deben cubrir requisitos más estrictos que los primeros para operar un medio de comunicación, ello significaba dar un trato desigual entre iguales.

El segundo *Amicus Curiae* fue presentado a la Corte por una ingeniera, Salma Jalife (excomisionada de la Cofetel), y dos abogadas, Beatriz Camarena y Clara Luz Álvarez, también excomisionada jurídica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Este *Amicus* pone énfasis en la falta de regulación que colocará en desventaja a los futuros concesionarios de radio y televisión que decidan competir con los grupos dominantes.

También hubo un tercero que fue presentado por el Centro de Acceso a la Justicia y la Clínica de Interés Público, del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Elaborado por José Roldán Xopa, director del Departamento de Derecho del ITAM, y dos colegas más, éste es un documento que ofrece datos concretos y argumentos constitucionales que muestran la discrecionalidad consagrada en la Ley Televisa y el impacto que tendría en la radiodifusión comunitaria de México.

Estos tres *Amicus Curiae*, que fueron presentados ante los ministros de la Suprema Corte para explicar la inconstitucionalidad de la mencionada ley, son evidencia de que en México existe ese espacio público no gubernamental que muchos reconocen como sociedad civil, donde es posible desarrollar valores cívicos y comunitarios que buscan el bien de la colectividad, como ya ha señalado Álvarez Gándara.

Para obtener información técnica y fundamentar los dictámenes, antes de debatir la ley, los ministros realizaron varias comparecencias con los

exsenadores que habían presentado el recurso de inconstitucionalidad, con representantes de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión y también con técnicos de la UNAM y el IPN, así como con representantes de la AMARC y el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) que lideraban diversos grupos de la sociedad civil organizada.

Miembros de estos grupos de ciudadanos⁷⁷ buscaron a los magistrados y es justo decir que a algunos los recibieron, pero a otros no; sin embargo, cuando se acercaba la fecha para que dictaran sentencia, a cada uno de los funcionarios les hicieron llegar una carta en la que demandaban la atención sobre este tema, ya que los poderes Ejecutivo y Legislativo⁷⁸ habían traicionado su obligación con la ciudadanía. Estos son algunos fragmentos de aquel documento:

A un año de que un grupo de senadores presentara el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Televisa esa ciudadanía que los acompañó a la Suprema Corte de Justicia demanda una vez más ser escuchada y tomada en cuenta en el fallo que próximamente emitirán los magistrados porque se trata de una decisión fundamental para la vida política, económica, social, cultural, y democrática del país: el uso del espacio aéreo con la radiodifusión digital.

La llamada Ley Televisa no asegura la rectoría y el control del Estado sobre el espectro radioeléctrico, ni garantiza que desde el Estado se concentren las frecuencias disponibles de este bien propiedad de la nación; posibilita prácticas de concentración y competencia desleal entre los concesionarios del ramo; se restringen los caminos para abrir el mercado de la radiodifusión a nuevos actores interesados; dificulta el procedimiento para el otorgamiento de los permisos para estaciones sin fines de lucro, lo cual resulta discriminatorio y no garantiza los

⁷⁷ Representantes de la AMARC, el Incide Social, el Cencos, Fomento Cultural y Educativo AC, entre ellos también se encontraba Guadalupe Cortés.

⁷⁸ Entre los senadores que cabildearon en favor de esta ley estaban Diego Fernández de Cevallos, Emilio Gamboa Patrón, Enrique Jackson, Héctor Larios y Héctor Guillermo Osuna Jaime, este último es un lamentable ejemplo de legislador con conflicto de intereses, pues en 2004 el legislador del PAN por Baja California sustituyó a Javier Corral Jurado como presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes. Javier Corral había impulsado de manera decisiva la iniciativa ciudadana y Osuna llegó a obstaculizar todos los avances logrados en el Senado. El 26 de junio de 2006 fue recompensado, el presidente Vicente Fox lo propuso como miembro de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y su aprobación estaba garantizada.

principios de igualdad ante la ley y seguridad jurídica; finalmente, entre muchos otros aspectos, no garantiza el uso social de los bienes de la nación.

Nosotros, ciudadanos que buscamos diversidad en las fuentes de información, que desde una mesa de dialogo convocada por Vicente Fox nos manifestamos en contra de la extinción de los tiempos fiscales; nosotros, que desde la radio pública, comunitaria e indígena hemos defendido el futuro de estos medios que tan bien sirven a los más desprotegidos les solicitamos a ustedes Señoras y Señores Ministros que en este momento histórico tomen una decisión que beneficie a toda la Nación y no ceda ante las presiones de los poderos grupos de la radio y la televisión mexicanos.⁷⁹

Para estas mujeres y hombres, el porvenir de la radio, la televisión, las telecomunicaciones y una parte fundamental de la capacidad regulatoria del Estado mexicano estaban en el terreno del Poder Judicial, porque la sentencia que emitiera la Suprema Corte sobre la acción de inconstitucionalidad, conocida desde entonces como la 26/2006, sería determinante para el futuro del país, pues estaba en tela de juicio la capacidad y autoridad del Estado para regular a la poderosa industria mediática. La trascendencia del tema era tal, que la Corte suspendió durante un mes sus sesiones públicas para dedicarse al análisis, el estudio y las consultas con expertos en la materia.

Poco antes del inicio de sesiones se distribuyó entre los grupos ciudadanos que apoyaron la acción de inconstitucionalidad, vía Internet, el proyecto de sentencia que tuvo a su cargo el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano. El documento se recibió con pesimismo, porque mostraba los problemas jurídicos de la controversia y ello hizo pensar a muchos activistas que la Ley Televisa también podría ser avalada por el Poder Judicial. Pero, frente a este pesimismo, vino la reflexión de los abogados que asesoraban a diversos

⁷⁹ Carta a las ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entregada el 21 de mayo de 2007 por una comisión representativa de los grupos de participación ciudadana.

grupos civiles y ONG. Después del documento de Aguirre Anguiano, también por Internet hicieron llegar⁸⁰ otro documento que contiene el siguiente fragmento:

El proyecto de dictamen [...] prácticamente da la razón en todo al Ejecutivo Federal. Con ello consolida al duopolio televisivo, se mantiene la afectación de los medios de comunicación públicos y radios comunitarias e indígenas, además de que anula a la Comisión Federal de Competencia como ente regulador de los medios electrónicos de comunicación. Sin embargo, el proyecto propone invalidar cuatro artículos (16, 17-G, 28 y 28-A) de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT).

Esas anulaciones son de la mayor trascendencia, ya que incluso se elimina la subasta pública de las concesiones de radio y televisión al mejor postor, lo que para muchos especialistas constituía un verdadero "despojo" a la nación.

Los artículos que se declararían inconstitucionales son:

- Artículo 16, que señala que el término de la concesión será de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario, que tendrá preferencia sobre terceros.
- Artículo 17-G, por el cual la Comisión Federal de Telecomunicaciones hará la valoración para definir el otorgamiento de la concesión, la congruencia entre el programa a que se refiere el artículo 17-A de la ley, y los fines expresados por el interesado para prestar el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación mediante subasta pública.
- Artículo 28, que los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de bandas de frecuencia concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría de Comunicaciones. Para tal efecto, ésta podrá requerir el pago de una contraprestación, que se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se prestarán los servicios adicionales a la radiodifusión. En ese mismo acto administrativo, al concesionario se le otorgará el título respectivo para utilizar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional y para operar redes públicas de telecomunicaciones, mismo que sustituirá la concesión original.
- Artículo 28-A, el cual establece que la Secretaría de Comunicaciones vigilará que no se afecten en forma alguna los servicios de radiodifusión ni la implantación futura de la digitalización de los propios servicios.

Con estos elementos nos queda claro que quedan saldos pendientes de las distintas instancias involucradas, la irresponsabilidad del Poder Legislativo de no generar leyes en beneficio de la sociedad, sino al servicio de la propia clase política, del Poder Ejecutivo por servir al monopolio de este país.

La Ley Televisa vulnera derechos fundamentales de las y los mexicanos, no garantiza que el servicio de los medios de comunicación electrónicos sea con fines

⁸⁰ El 5 de mayo de 2007 el Cencos envió a todos los inscritos en su directorio este documento titulado *Insumos sociedad civil*.

sociales, ni educativos y fortalece intereses mercantiles, va en contra de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hoy toca a la Suprema Corte entrar a la escena y plantear una posición que ayude a enmendar los errores de otras instancias que participaron como un actor más al servicio de unos cuantos.

[...] Las organizaciones civiles que hemos participado y dado seguimiento exigimos una decisión al servicio de la sociedad y no de las empresas, exigimos se respeten derechos ciudadanos básicos como son el Derecho de Réplica, Derecho a la Vida Privada y a la intimidad, Derecho a la pluralidad y la diversidad en la programación.

Esta percepción era compartida por especialistas en otras materias como Alberto Aziz Nassif,⁸¹ investigador del CIESAS,⁸² que el 8 de mayo de ese año publicó un artículo titulado "La Corte tiene la palabra",⁸³ en ese texto agrega otros elementos de reflexión:

El centro del conflicto gira en torno a un conjunto de temas importantes: la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) es un organismo completamente subordinado a los intereses del duopolio.

El mismo secretario de Comunicaciones, Luis Téllez, ha señalado que "la Cofetel está capturada por las empresas a las que debe regular". La asignación y administración del espacio radioeléctrico quedó en manos de los actuales concesionarios con posiciones de privilegio frente a nuevos competidores.

La Ley Televisa alarga los plazos de las concesiones a 20 años y las condiciones de renovación se reducen a una simple solicitud. Al mismo tiempo, el duopolio y el gigante de Telmex se aprovechan del triple play de forma gratuita, para dar servicios de televisión, telefonía e internet sin invertir un centavo, porque los espacios, "telecomunicaciones adicionales" no se consideran nuevas concesiones.

No se necesita darle muchas vueltas para saber que la Ley Televisa es inconstitucional en varios sentidos: por el trato preferencial y discriminatorio para medios públicos y comunitarios, porque se les cierra la posibilidad de acceder a las nuevas tecnologías digitales; porque asegura y refuerza la vigilancia y reproducción del actual duopolio televisivo; porque el Estado queda relegado en su función rectora del espacio radioeléctrico; porque excluye a comunidades indígenas; porque viola el Código Electoral (Cofipe) y agrava el problema entre política y dinero al permitir a los candidatos la compra de tiempos. La Ley Televisa es una regresión radical.

⁸¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana.

⁸² Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

⁸³ Sección Editoriales de *El Universal*, 8 de mayo 2007.

Cuando iniciaron los debates en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para todos los interesados en el tema que ya conocían esa información ya era claro lo que mostraría la sentencia:

Si el país es territorio de los poderes fácticos o si todavía existe Estado y autonomía para regular a esta importante industria que modula y modela no sólo la vida política, sino los gustos, emociones y partituras culturales, razones suficientes para terminar con los privilegios, la discriminación y las visiones monocromáticas. Los ministros de la SCJN tienen la palabra.⁸⁴

Los ministros se mostraron sensibles frente a la responsabilidad que tenían con la nación y decidieron televisar el debate en el Canal del Congreso y en su portal en Internet. Y ello también marca un precedente de transparencia, porque con esta decisión manifestaron la importancia de los medios de comunicación electrónicos para difundir información de interés nacional, tarea que las dos grandes empresas televisivas no consideran. No les convenía que le mostraran a los ciudadanos interesados en esta decisión histórica —con fundamento en la ley y en la Constitución— los argumentos esgrimidos por la Corte en audiencias públicas, y no en negociaciones privadas entre concesionarios y funcionarios públicos. La información no pudo ser manipulada y sí llegó a todo aquel ciudadano y ciudadana que deseara información fidedigna.

Muchos de estos ciudadanos se manifestaron la mañana del jueves 24 de mayo de 2007 en la banqueta y a las puertas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mientras se iniciaban los debates hacían valer su voz igual a quienes entregaron cartas —en la presidencia de esta Corte— para demandar a los ministros que cumplieran con su misión de impartir justicia. El alto tribunal de la

⁸⁴ *Ibid.*

nación detuvo en 100% su dinámica de trabajo para estudiar, analizar y debatir, como no lo habían hecho los diputados y senadores respecto a la Ley Televisa. Dedicaron ocho sesiones “única y exclusivamente a la deliberación y resolución de este trascendente caso. Incluso, las dos Salas de la SCJN suspendieron sus trabajos para alcanzar con mayor celeridad la decisión”.⁸⁵

El fallo de la Suprema Corte de Justicia no satisfizo del todo las expectativas de quienes presentaron el recurso de inconstitucionalidad, porque los ministros desecharon diversos argumentos que allí se ofrecieron y no eliminaron varios artículos que beneficiaban a los concesionarios; sin embargo, también se debe mencionar que el fallo final⁸⁶ sorprendió a muchos otros que habían recibido con pesimismo el proyecto de sentencia del ministro Salvador Anguiano.

La Suprema Corte declaró inconstitucionales seis artículos, 16 párrafos y partes de los textos de la ley, además de que se acreditaron omisiones legislativas. Entre lo eliminado de la ley se tiene el proceso de subasta de las concesiones, el refrendo automático de las mismas, la objeción del Senado de los miembros de la Cofetel, el periodo de 20 años de la concesión, de los artículos que permitían la obtención de servicios extra digitales por el mismo espectro, además que se hizo hincapié que la ley omitía mandatos de igualdad en los medios reglamentado en el artículo 2 de la Constitución.⁸⁷

La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación generó todo tipo de reacciones: en la sala del pleno se escucharon aplausos (que no están permitidos), sonrisas e incluso hubo abrazos de felicitación. No era un

⁸⁵ Palabras del ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al cierre de las deliberaciones de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, 7 de junio de 2007 (Ley Federal de Telecomunicaciones y Ley Federal de Radio y Televisión). http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/7E34540B-3CF1-454F-B2A7-93126F641E1D/0/MIN_GUILLERMO_leyFederalTelecom.pdf.

⁸⁶ <http://www2.scjn.gob.mx/expedientes/>; Tipo de asunto, Acción de Inconstitucionalidad; localización del expediente, Pleno; fecha de turno 8/5/2006, ministro Sergio S. Aguirre Anguiano; secretaria, Andrea Zambrana Castañeda; fecha de resolución 7/6/2007.

⁸⁷ Texto de Javier Corral, www.javiercorral.org, julio de 2007.

sentimiento de victoria pero había el convencimiento de que la ciudadanía y todos aquellos que se pronunciaron en contra de esas leyes —que fueron aprobadas el 11 de abril de 2006— tenían por delante una enorme tarea para difundir este hecho que definitivamente no propagarían como un afortunado acontecimiento los dueños de las dos empresas televisivas del país ni los grandes consorcios de la radio que muy pronto manifestaron su incredulidad e indignación.

En esta ocasión la SCJN mostró que el país no es del todo “territorio de los poderes fácticos” y tal situación alimentó el entusiasmo de los grupos ciudadanos que, una vez más, utilizaron el correo vía Internet para enviar el texto del ministro Genaro David Góngora Pimentel⁸⁸ con los argumentos que orientaron su voto particular y entre los cuales afirma:

Hasta qué punto es válido que en una nación pluricultural con ciento tres millones de habitantes el legislador decida que es preferible ver televisión con mejor calidad, durante el 20 % del tiempo, prohiendo los negocios de los concesionarios de radio y televisión para que dispongan hasta de un 65% del canal que tienen asignado para otros usos, por encima de una asignación pluralista de las bandas de frecuencias que permita la participación de más voces en el diálogo haciendo posible una democracia efectiva.

¿Por qué debemos preferir la riqueza colora de la transmisión de Alta Definición durante el 20% del tiempo a costa del monopolio monocromático de las empresas de televisión?

Nuestra Constitución en el artículo 25 consagra la rectoría del Estado, pero no la deja a libre navegación, esta rectoría tiene una brújula que se plasma en sus fines: el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege, porque gira en torno a la persona humana y no existe un bien jurídico superior que los derechos fundamentales que están en la cúspide del ordenamiento jurídico mexicano; los derechos de información y expresión son básicos para la formación de la opinión pública y para nuestra autocomprensión.

Si por las características del espectro radioeléctrico, el número de canales utilizables es limitado, dado que aquél es un bien escaso, al constituir los medios masivos de comunicación una actividad de interés público, el Congreso debe vigilarla y proteger el debido cumplimiento de su función social con miras a que

⁸⁸ Véase en el anexo 9 el documento.

haya los máximos elementos posibles de difusión de ideas por esos medios, lo cual debe prevalecer sobre la conveniencia mercantil de los concesionarios.

[...] Uno de los argumentos más fuertes en contra de tal postura es que las radiodifusoras realizan transmisiones de punto a multipunto de manera unidireccional, es decir, que materialmente no tienen las posibilidades de prestar servicios de telecomunicaciones como la Internet o la telefonía móvil.

Sin embargo, ésta es una forma engañosa de ver el asunto: el punto no es centrarse en la tecnología con que en este momento cuenta el radiodifusor, sino en las posibilidades de administración y decisión sobre el uso del recurso.

El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión es claro cuando indica que se otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones.

Es decir, los actuales concesionarios de televisión abierta pueden instalar una red distinta de la radiodifusión para prestar otros servicios de telecomunicaciones como celular y servicios de banda ancha con una autorización, es decir, la maximización de sus ganancias, a costa de la posibilidad de la existencia de otros medios de comunicación, como quedó demostrado en la respuesta que dieron los expertos en la Sesión de 22 de mayo.

Se ha planteado al legislador un conflicto entre competitividad y mercado, contra pluralismo y democracia. Eligió la primera opción, la Constitución tutela la segunda.

Inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa al acceso a los medios de comunicación para los pueblos y comunidades indígenas.

Después de todo lo expuesto hasta aquí, es evidente que las decisiones legales, económicas y sociales tienen un trasfondo político, y el caso de los avances de la tecnología no es la excepción. Como se verá a continuación, a fin de cuentas, todas las resoluciones que se tomen en materia de lo técnico también son decisiones políticas que afectan a la nación en su conjunto.

Nuevas tecnologías

Como ya se vio en el capítulo 3, los cambios en materia de radiodifusión cobraron impulso en nuestro país a raíz del Primer Seminario Regional sobre Técnicas Avanzadas de Radiodifusión en 1991; durante este encuentro se dieron los primeros debates sobre la radiodifusión digital en México y quedó de manifiesto que el futuro de los medios en nuestro país y las políticas públicas

entrarían en una nueva etapa de conflictos políticos y económicos que, como ya se ha podido apreciar, trascendieron en lo social.

Esta conferencia internacional arrojó importantes datos acerca de la información y distribución de señales, dos aspectos fundamentales para lo que hoy conocemos como radio digital, el negocio de la comunicación y la llamada *Sociedad de la Información*.

Por otra parte, este trabajo pone de manifiesto prácticas operativas y políticas públicas que han existido respecto al nacimiento y desarrollo de la radio, y que en el transcurso del tiempo se han vuelto cíclicas, por tanto resulta conveniente relacionar los hechos del pasado con las consecuencias que han generado en el presente y, por supuesto, la repercusión que habrá en el futuro.

Un ejemplo: el nacimiento de la radio en México, consignado en el capítulo 1, muestra que la cercanía de México con Estados Unidos influyó de manera determinante en las vertientes que la radio siguió en nuestro país. En América Latina predominó la influencia estadounidense de un sistema de libre empresa, con fines de lucro, dedicado al entretenimiento y a la información pública.⁸⁹ En la actualidad resulta impostergable resolver y decidir el estándar tecnológico que se adoptará para transitar a la era digital; sin embargo, todo parece indicar que, una vez más, México se inclinará por el concepto y la tecnología de Estados Unidos. Los argumentos serían los mismos del pasado: la cercanía y las relaciones económicas, políticas y sociales con ese país, y que obligan a tomar esta decisión sin importar si ese sistema es o no el más conveniente. Nuevamente las autoridades en la materia podrían pasar por alto

⁸⁹ Véase el capítulo 1.

las ventajas que ofrecen otros sistemas en cuanto a calidad y servicio. Incluso el hecho de haber publicado en el sexenio de Felipe Calderón el acuerdo para dar facilidades a la transmisión simultánea temporal en AM y FM (Combos)⁹⁰ pone en evidencia que en la práctica se perfila el camino hacia la adopción del estándar estadounidense.

En los inicios de esta investigación se hablaba de dos protagonistas en el juego: los empresarios y el gobierno. En la actualidad se suman otros sectores que resultan imprescindibles en el proceso: los partidos políticos y una ciudadanía activa⁹¹ que defiende un principio fundamental y no negociable: el espacio aéreo —el medio de transporte de las ondas radioeléctricas— es un bien de la nación.

Éste es un principio no negociable porque se trata de un recurso natural que pertenece a todos los mexicanos; al Estado y no al gobierno. Es por ello que en la toma de decisiones la ciudadanía debe jugar un papel protagónico y no sólo de espectador; de ahí la importancia de que la sociedad en su conjunto tome conciencia de su papel activo para discutir y opinar sobre el rumbo que se siga frente a acuerdos internacionales y nacionales. La globalización de la información y las comunicaciones traen aparejado el riesgo de perder o desdibujar las fortalezas como país en favor de otros intereses internacionales.

La era de la mundialización tecnológica

La capacidad de asombro del ser humano se pone en alerta cuando mira hacia atrás y comprueba que en poco más de un siglo —de 1831, con los primeros

⁹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre de 2008.

⁹¹ Véase el capítulo 4.

experimentos basados en las chispas radioeléctricas, a 1979, cuando se realizaron los primeros estudios sobre las características técnicas de un sistema de radiodifusión sonora digital— la humanidad entera entró a una vertiginosa evolución en los procesos de comunicación que pasaron de las incipientes señales de transmisión sonora a la emisión inicial de la voz, la cual logró traspasar fronteras y detonó un gran interés por llevar al perfeccionamiento estos inventos, y lo hizo a tal punto que el desarrollo tecnológico ha representado para la humanidad un cambio conceptual, filosófico, económico, social y político, no sólo de la radio —ahora digital y globalizada—, sino de las comunicaciones en su conjunto. Todos estos hechos relevantes conllevan cambios en múltiples aspectos y todo esto ha ocurrido en poco más de un siglo.

Durante este tiempo diversos investigadores alertaron sobre el rumbo que tomaba la historia con el avance de la tecnología; por ejemplo Erich Fromm, que en 1968, en su libro *La revolución de la esperanza*, vaticinaba un mal final en caso de que se hiciera realidad lo que él llamaba “el espectro”:

Un espectro anda al acecho entre nosotros y sólo unos pocos lo han visto con claridad. No se trata del viejo fantasma del comunismo o del fascismo, sino de un nuevo espectro: una sociedad completamente mecanizada, dedicada a la máxima producción y al máximo consumo de materiales y dirigida por máquinas computadoras.⁹²

A finales de los años sesenta y principios de los setenta, el canadiense Marshall McLuhan acuña el término de *aldea global (global village)* para describir la interconectividad humana a escala global generada por los medios electrónicos de comunicación. Este concepto se refiere a la idea de que toda la

⁹² Fromm, Erich, *La revolución de la esperanza*, FCE, 1968.

sociedad humana comenzaría a transformarse debido a la velocidad de las comunicaciones, y se volvería al estilo de vida de una aldea, es decir, el progreso tecnológico haría que todas las personas del planeta empezasen a conocerse los unos a los otros y a intercomunicarse de manera instantánea directamente: “Pero las tecnologías electrónicas han comenzado a hacer tambalear la distinción entre espacio interior y exterior, al borrar la diferencia entre estar aquí o allá”.⁹³ Ya en el siglo XXI Dominique Wolton, en un seguimiento a las transformaciones que han producido los medios de comunicación, señala:

En menos de cien años fueron inventados y democratizados el teléfono, la radio, la prensa para el público general, el cine, la televisión, el ordenador, las redes, lo que modificó definitivamente las condiciones de los intercambios y las relaciones, redujo las distancias y permitió concretar la ansiada aldea global.⁹⁴

Aldea global, un mundo sin fronteras, información “glocal” (global y local); por donde quiera que se le mire, el fenómeno de la comunicación entró de lleno a una nueva etapa: hay redes que se prolongan en múltiples direcciones y conexiones que cambian paradigmas, que permiten ensanchar el mundo y las relaciones entre los seres humanos; sin embargo, también es cierto que se abren nuevas formas de manifestaciones económicas, de mercado, y de dominio de estructuras culturales y sociales. Armand Mattelart lo define así:

Han sido numerosos los actores públicos y privados que han contribuido a trazar la topografía de las redes y de los sistemas a escala mundial. Lo hicieron invocando unos ideales y movidos por los más diversos intereses: el universalismo de una civilización predestinada, el ecumenismo de la religión, la interdependencia de las naciones impuesta por la seguridad común, el pragmatismo de la empresa,

⁹³ McLuhan, Marshall, y B. R. Powers, *La aldea global*, España, 4ª reimpression, Gedisa Editorial, 2002, p. 148.

⁹⁴ Wolton, Dominique. *Salvemos la comunicación*, Gedisa, 2006, p. 9.

el imperativo categórico de la división internacional del trabajo, o la lucha común de los oprimidos. El universo de las redes, eje esencial del progreso, también se ha adueñado de las utopías.⁹⁵

Con la llegada de la llamada *plataforma de plataformas* (que es la Internet), de *la Sociedad de la Información y el Conocimiento* (SIC), de *las ciudades digitales*,⁹⁶ de *las redes sociales*, de *la radio satelital*, se habla necesariamente de una convergencia de medios, es por ello que resulta fundamental, obligatorio, poner atención a los contenidos que viajen a través de ellos y no solamente centrar la atención en la tecnología, o el canal por el cual se emiten los mensajes. Alma Rosa Alva de la Selva lo define de la siguiente manera: “La Sociedad de la Información se perfila como un mercado en el que en un plano competitivo se oferta información (contenido) y se proporcionan servicios de acceso a la misma (infraestructuras), con los ciudadanos en condición de consumidores y usuarios.”⁹⁷

Si se considera que la *Sociedad de la Información* se basa en dos sectores estratégicos de las telecomunicaciones, la telefonía y la Internet, esto hace que su evolución dependa del desarrollo que tengan en cada uno de los países.

⁹⁵ Mattelart, Armand, *La mundialización de la comunicación*, España, Paidós Comunicación, 1998, p. 8.

⁹⁶ Ciudad digital es una comunidad local que decide usar ampliamente las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los procesos propios de la ciudad, para transformar el quehacer cotidiano de sus actores, al propiciar la sustentabilidad integral en lo económico, político, social y ambiental y así mejorar la calidad de vida de sus habitantes. (Véase http://www.e-mexico.gob.mx-xico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Diagnostico_de_ciudades_digitales).

⁹⁷ Alma Rosa Alva de la Selva, *Políticas de telecomunicaciones y sociedad de la información en México*, tesis doctoral abril de 2005.

En un estudio realizado por la AMIPCI,⁹⁸ se señala que en 2007 en México existen 14.8 millones de computadoras personales, de las cuales 59% tiene conexión a Internet, y 22.4% es la tasa anual de crecimiento de la base instalada de computadoras personales con acceso a Internet. De acuerdo con este estudio, existen 22.7 millones de internautas en el país. De 2006 a 2007 las cuentas de banda ancha tuvieron un crecimiento de 48.3%. En teléfonos móviles se calcula que existen 63.2 millones.⁹⁹ Ésta es la plataforma en la cual se desarrollan las nuevas tecnologías en el país.

Las sociedades de la información y su establecimiento creciente han sido posibles debido al avance de las tendencias neoliberales en el planeta, ya que éstas han favorecido el desarrollo de tecnologías digitales y de la convergencia mediática, con lo cual se ha dado el apoyo y las oportunidades de empresas privadas. Esto lleva a la conformación de lo que Alva de la Selva define como la “Sociedad de la información del Mercado”, donde el énfasis está en función de los intereses empresariales y no en el diagnóstico de los requerimientos de cada país en la materia, lo que resulta en el fortalecimiento de grandes oligopolios mundiales.

Para Roger Silverston: “Nuevas tecnologías y nuevos medios, cada vez más convergentes gracias al mecanismo de la digitalización, transforman el tiempo y el espacio sociales y culturales. Este nuevo mundo nunca duerme: difusión de noticias y servicios financieros las veinticuatro horas del día”.¹⁰⁰

⁹⁸ Asociación Mexicana de Internet, AMIPCI, AC.

⁹⁹ AMIPCI, *Hábitos de los usuarios de Internet en México en 2007*, México, Vicepresidencia de Investigación de Mercados, AMIPCI, 2007: www.amipci.org.mx.

¹⁰⁰ Silverstone, Roger, *¿Por qué estudiar los medios?*, Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1ª Edición, 2004, p. 41.

De las nuevas tecnologías se espera que sean multiservicio, es decir, que sean capaces de integrar voz, datos, video, información, juegos, en fin, una infinita gama de opciones y combinaciones para aprovechar todas sus posibilidades. En este sentido, la radio, como la conocemos en la actualidad, se verá amenazada si no se toman las medidas necesarias, no sólo para ofrecer una amplia gama de servicios y ser más interactiva, sino para atraer a un público local que no tiene acceso a estas tecnologías, o que se encuentra disperso en medio de las redes.

Como ya se dijo, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se establecen con la integración de esfuerzos entre gobiernos, empresarios y sociedad; sin embargo, un aspecto de vital importancia es la atención de la brecha digital, que expone las marcadas diferencias entre los sectores de la población. La tecnología, gran oportunidad para democratizar la información, en sí misma puede llegar a ser un factor de discriminación y de desigualdad entre los que saben y tienen acceso al ciberespacio y los que no.

La evolución tecnológica en México

en los primeros años del siglo XXI

En los primeros años del presente siglo, durante el sexenio de Vicente Fox, se creó el Sistema Nacional e-México, como el proyecto central para la incorporación del país a la *Sociedad de la Información*. El plan de gobierno del presidente Fox incluía la decisión de tener una participación activa en las discusiones sobre este tema, y en que los ciudadanos tuvieran facilidades para entrar en contacto directo con las nuevas tecnologías. Un ejemplo de ello fue la

promoción del programa *Enciclomedia*, proyectado como una herramienta pedagógica para los jóvenes y los niños; su objetivo era combatir el analfabetismo digital, pero no logró trascender al sexenio que lo originó.

Jorge Álvarez Hoth, subsecretario de la SCT en 2000-2006 y representante de México frente a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en 2005, dijo:

Basamos nuestras acciones en dos estrategias complementarias:

La primera, un esfuerzo decidido por hacer llegar las tecnologías de información y comunicación a toda la población con esquemas de cobertura social, compartiendo los esfuerzos financieros y de ejecución entre el gobierno y el sector privado, propiciando modelos autosustentables de mediano y largo alcances.

La segunda, consistente en dar pasos para la desregulación y simplificación de requisitos hacia la convergencia de tecnologías, a través de todas las redes públicas de conexión alámbricas e inalámbricas, impulsando la provisión de voz, datos y video en todas las redes que técnicamente estén preparadas para proporcionarlo. En México el sector de las tecnologías de la Información y las Comunicaciones está totalmente privatizado.¹⁰¹

Estas declaraciones muestran la poca oportunidad del Estado en el desarrollo de un bien de la nación como es el espacio radioeléctrico, y el hecho de que la telefonía sea propiedad privada y esté relacionada con oligopolios mundiales pone en tela de juicio la soberanía del país.

En materia de radiodifusión, como se ha analizado en este trabajo, México se ha quedado rezagado en cuanto a la toma de decisiones del tipo de plataforma que adoptará para la radio digital. Por una parte, se reconocen los beneficios del sistema europeo Eureka 147, pero todo parece indicar que el gobierno le está apostado, una vez más, a seguir el modelo estadounidense del IBOC. De hecho, en la primera década del siglo XXI ya existe autorización

¹⁰¹ Parte del discurso presentado en la Cumbre Mundial Sobre la Sociedad de la Información, Túnez, 16 de noviembre de 2005.

gubernamental para instalar y hacer pruebas de esta tecnología en la franja fronteriza norte del país. De nuevo esto tiene que ver con la presión que ejercen los industriales del sector para la toma de decisiones relacionadas con el impulso de sus negocios, con el objetivo primordial de atraer públicos y anunciantes hispanos que radican en Estados Unidos.

Europa y Canadá hacen pruebas con el sistema Eureka 147, experimentan con la ocupación de la banda III y la banda L, y también con la Digital Radio Mondiale (DRM¹⁰²); esta exploración se extiende a otros sistemas coreanos y asiáticos que están tomando mucha fuerza, incluso en la fabricación de receptores, aunque todavía no tienen criterio unánime todos los países europeos. La expectativa prevé que por un tiempo convivan de forma simultánea (*simulcast*) señales analógicas y digitales, hasta que se defina una fecha en que se apague el *switch* analógico para quedar solamente la señal digital. Lo que es

¹⁰² En la Comunidad Europea se ha desarrollado este sistema de radiodifusión digital en la Banda de Onda Corta (3 -30 mHz), este sistema se ha probado exitosamente en estaciones de AM en España, Portugal, Alemania, Suiza, Francia, Italia e incluso en México, donde se realizó una prueba experimental.

La High Frequency Coordination Conference (Conferencia de Coordinación de Alta Frecuencia o HFCC, por sus siglas en inglés) celebró su reunión "A05" con la Arab States Broadcasting Union (ASBU) en la ciudad de México, del 7 al 11 de febrero de 2005. Radio Educación, una de las pocas emisoras que aún tiene en funcionamiento su señal de onda corta en nuestro país, brindó su apoyo para que se llevara a cabo la primera reunión de esta naturaleza en América Latina. Dicha conferencia se realizó en el Hotel Marquis, ubicado en el paseo de la Reforma, y una de las actividades que formaron parte de ella fueron las pruebas con el sistema DRM que la empresa croata RIZ realizó el día 9 con las frecuencias de onda corta y AM de Radio Educación. El objetivo de estas pruebas era mostrar que esta tecnología, diseñada para onda corta, también podía mejorar la transmisión en la banda normal de radiodifusión en AM. Las pruebas resultaron exitosas, pues durante la demostración fue evidente que la estática, la interferencia y el efecto de desvanecimiento disminuyeron considerablemente; la calidad de recepción del audio mejoró notablemente y los testigos de estas pruebas pudieron apreciar una calidad de FM en la señal. En estas pruebas también se pudieron apreciar otros beneficios: se logró la misma cobertura y condiciones de escucha (en lugares cerrados y abiertos) en radios fijas, portátiles y móviles. También se demostró la posibilidad de proporcionar datos a través de pantallas de cristal líquido como son el nombre de la emisora, títulos de canciones, intérprete, etcétera. Sin embargo, esta tecnología no ha interesado a las grandes empresas de radio en nuestro país y hacia el año 2008 todo parecía indicar que no tiene futuro para desarrollarse en México.

un hecho es que se vive una etapa de plena transformación, Mariano Cebrián¹⁰³ hace alusión a un autor canadiense llamado Jean Cloutier, quien desde 1975 definió al *hombre emirec* como aquel que cumple al mismo tiempo la doble función de emisor-receptor. Por ejemplo, en el siglo XXI ya proliferan las radios por Internet además del chat, blogs, foros y podcast.

Definir el término de convergencia tecnológica tiene complejidades que van desde un punto de vista técnico legislativo —que obliga a una revisión de las leyes actuales en la materia— hasta la creación de nuevos ordenamientos que protejan a la sociedad en su conjunto. Existe también una complejidad técnico-comunicativa, porque esta evolución tecnológica exige un radical cambio de paradigmas de la comunicación para dejar atrás el modelo unidireccional, y convertirlo en multidireccional privilegiando, sobre todo, la interactividad.

Ése es el reto: crear nuevos modelos de comunicación-recepción-respuesta. El riesgo que tiene la radio, frente a la competencia de multimedios, es también su oportunidad para hacer sinergia de unos con otros y ensanchar así sus posibilidades comunicativas. Aprovechar la convergencia de los elementos de la red de Internet (navegación, interactividad, enlaces) hará que la radiodifusión digital resulte atractiva a las nuevas generaciones.

Retos de la radio en este siglo

Frente al panorama antes mencionado, la CIRT rechaza la aparición de nuevos canales de comunicación que compitan por su audiencia. En un estudio

¹⁰³ Cebrián, Mariano, “Radiomorfosis / La era de la convergencia tecnológica en la radio”, conferencia, Séptima Bienal de la Radio en México, organizada por Radio Educación, 9 de septiembre de 2008.

realizado por ellos mismos señalaron que las estaciones de AM tienen una calidad de sonido limitada; que las de FM tienen deficiente calidad de sonido, si se compara con la de los discos compactos, y que en un futuro cercano los fabricantes de equipo irán descontinuo los equipos de AM y FM, por lo que encuentran apremiante la necesidad de migrar hacia la radio digital y multimedia, integrando servicios de telecomunicaciones. Nuevamente los industriales urgen al gobierno para que decidan tomando en cuenta la vecindad que se tiene con Estados Unidos, donde sus señales satelitales y digitales bañan los estados fronterizos del país.¹⁰⁴

Sin embargo, se llega a un nuevo siglo con una industria radiofónica desarticulada, confrontada por sus intereses económicos, con problemas entre los grupos grandes y los pequeños, con la inminencia de cambios de equipos tecnológicos que implican grandes inversiones; a esto habrá que agregar que enfrentan una disminución significativa en los presupuestos publicitarios debido a que las grandes agencias y centrales de medios ya no privilegian a la radio, pues ahora diversifican sus partidas presupuestales en muchos otros medios, lo cual hace que vean mermadas sus ganancias y por tanto el negocio; este panorama nacional también es parte de una profunda crisis económica que se vive en todo el mundo. El hecho de que las grandes potencias hablen de recesión en sus países hará que sea más difícil para México ser parte activa de la *Sociedad de la Información*.

Por otro lado, la situación de la radiodifusión permisionada es todavía más grave ya que todavía no acaba de ser reconocida en términos generales como

¹⁰⁴ Presentación CIRT.PDF, 2007, www.cirt.com.mx.

radio pública aunque cumpla con esas funciones, sino que se le sigue considerando como gubernamental, indigenista, experimental o universitaria; sujeta a los vaivenes de los relevos oficiales, por lo que no tiene ni los recursos ni la constancia necesaria para crear e impulsar una propuesta tecnológica de beneficio social. Así pues, los factores tanto económicos como tecnológicos la han mantenido al margen del desarrollo digital.

Por otra parte, están las radios comunitarias que sin duda alguna en el transcurso del siglo XXI han conquistado un importante espacio por la función social que cumplen en México; sobre ellas existen ya varios documentos¹⁰⁵ que dan cuenta del reconocimiento que han ganado en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Gobernación; sin embargo, tienen un gran rezago por la falta de recursos económicos y, en consecuencia, por las muy limitadas posibilidades de acceso a las nuevas tecnologías.

Las “radios piratas” también han sido tema recurrente en el último decenio del siglo XX y principios del XXI, porque justamente las nuevas tecnologías han facilitado su proliferación, pero una de las características que la identifican es la ilegalidad. En algunos casos se trata de emisoras locales de cobertura reducida que pelean el derecho a existir porque responden a las necesidades de información de grupos marginales, pero también existen otras que han sido puestas en marcha por personas que las utilizan para obtener beneficios políticos o comerciales al margen de la ley. Precisamente por tratarse de un asunto fuera de la ley, no se abundará más en este documento que aboga por

¹⁰⁵ Entre ellos *Bases para una política pública en materia de libertad de expresión y medios comunitarios*, publicado por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias y la Delegación de la Unión Europea en México, México, 2008.

un nuevo marco jurídico que regule a los medios de comunicación electrónica en nuestro país.

Democratizar el acceso a las nuevas tecnologías también tiene que ver con el acceso de la llamada “última milla”, impulsando lo que Carlos Casasús¹⁰⁶ definió como “hoteles de operadores” (*carrier-hotels*) que son “edificios de propiedad neutral adonde llegan los operadores a interconectarse. En estos sitios se facilita obtener servicios a precios competitivos, ya que el usuario y no el operador controla la última milla [...] Nosotros caímos en el error de darle un monopolio innecesario a Telmex”.

Este error reconocido por Casasús debe ser convertido en la oportunidad de transformar el panorama en esta materia. Es urgente, pues, lograr la conectividad en el país; sin embargo, ésta es una acción que obligadamente debe llevar a cabo el gobierno pero con una visión de Estado, no de partido con intereses particulares; se hace notar esto porque los discursos gubernamentales se basan en juegos de poder político y no en estrategias formuladas a partir del interés público. De ahí la importancia de resaltar, una vez más, que las decisiones tecnológicas sean incluyentes, que se consideren las fuerzas empresariales y políticas, sí, pero por encima de ellas debe colocarse el principio de equidad y justicia social.

¹⁰⁶ Ponencia de Carlos Casasús López Hermosa, presentada por la Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet 2 (CUDI), el 7 de noviembre de 2007. Publicada en el libro *Avances y aportaciones para la reforma legislativa de telecomunicaciones y radiodifusión / Un compromiso del Grupo Plural del Senado*, México, 2008, pp. 118-119.

“Espectro que no se usa, se desperdicia”,¹⁰⁷ por tal motivo es urgente revisar la distribución del espectro nacional y su administración para favorecer la competencia: más prestadores de servicios, más opciones y, por tanto, precios más competitivos que permitirían contrarrestar la creación y el fortalecimiento de los monopolios.

Esta oferta plural es fundamental para definir una posición nacional respecto a la *Sociedad de la Información*, condición que permitiría proteger la soberanía del país y, por ende, la identidad del mosaico pluricultural de México. Porque si hoy la tecnología rompe fronteras y obliga a los países del mundo a modificar sus bases jurídicas, es evidente que los contenidos que por ellas viajen afectarán las identidades y culturas de las naciones.

Por otro lado, como ya se expuso, está en ciernes el movimiento de la ciudadanía organizada que aglutine las demandas y expectativas de la sociedad en su conjunto. Todavía en 2008 —año en que se concluye este trabajo— se siguen publicando en el *Diario Oficial de la Federación* acuerdos que benefician la perspectiva empresarial y no la social. Un ejemplo:

Los combos

Las negociaciones que gobiernos priístas hicieron en el pasado con los empresarios de los medios electrónicos se repitieron en 2008 con el autonómado “gobierno democrático”. El lunes 15 de septiembre de 2008, un día feriado para la mayoría de la población, salió publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el “Acuerdo por el que se establecen los requisitos para llevar a

¹⁰⁷ *Ibid.*

cabo el cambio de frecuencias autorizadas para prestar el servicio de radio y que operan en la banda de Amplitud Modulada, a fin de optimizar el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio público en transición a la radio digital”.

Sin la transparencia obligada y sin un debate amplio se tomó esta decisión vertical; como lo señaló Gabriel Sosa Plata, sólo se convocó a algunos miembros de la CIRT,¹⁰⁸ y se ignoró al grupo de los radiodifusores independientes que tienen estaciones de AM, lo mismo que a los representantes de la Red de Radiodifusoras Permisionadas y a las estaciones comunitarias.

En un primer momento la noticia se recibió con cierto beneplácito porque parecía un avance en la democratización de los medios y que dicha medida beneficiaría también a la radio pública, pues días antes, en el marco de la Bienal de Radio, Radio Educación había insistido en que su tarea de difusor cultural necesitaba, además de la frecuencia en el 1060 de AM, otra señal en FM que le permitiera transitar con mayor certidumbre a la radio digital. Sin embargo, el acuerdo no resulta tan plausible después de una revisión a fondo, pues es un documento en el que abundan las omisiones, las contradicciones y las deficiencias, que, con toda certeza, son producto de su apresurada elaboración y publicación.

Por ejemplo, en el Capítulo Segundo dice: “La Comisión publicará en su página de Internet aquellas poblaciones en las que exista suficiente capacidad de espectro para los posibles concesionarios y permisionarios que estén

¹⁰⁸ Sosa Plata, Gabriel, columna Telecom y Medios, “Radio FM: debate y cambio”, *El Universal*, martes 23 de septiembre de 2008.

interesados en llevar a cabo el cambio de frecuencias para operar en la banda de FM". Y ello se contradice con lo que expresa el acuerdo en los últimos dos considerandos (pp. 4 y 5): "Que en aquellas localidades en las que no exista suficiente espectro para la implementación del presente Acuerdo, es necesario llevar a cabo los procedimientos de licitación correspondientes, a efecto de lograr la migración del mayor número de estaciones de AM a la banda de FM, y mejorar la calidad en la prestación de un servicio de interés público."

Como era de esperarse, a raíz de esta publicación, surgieron numerosas reacciones, como la de Javier Corral, quien señaló:

Es un deplorable acto de oportunismo político del gobierno federal, que intercambia bienes del dominio de la nación, en aras de objetivos estrictamente electorales. Repiten una acción de manufactura típicamente priísta [...]

Dirigida aparentemente a beneficiar a los pequeños operadores, denominados "independientes", en realidad la medida viene a reforzar a los empresarios que en los últimos años han comprado frecuencias de AM anticipándose a lo que ayer se hizo realidad. Más para los mismos, porque sólo se siguen atendiendo los intereses particulares.¹⁰⁹

Miguel Ángel Granados Chapa escribió:

Aunque la iniciativa (de Beltrones) y el acuerdo incluyen a las emisoras permisionadas en sus consideraciones, hace falta un detalle mayor en relación con ellas, pues se conoce que la redacción de los textos, pensados para concesionarios, se limitó a añadir de vez en cuando la palabra permisionarios, a cuyas estaciones no se puede tratar con el mismo rasero. En el extremo, el proyecto Beltrones discrimina a las estaciones permisionadas cuando antepone el interés de los concesionarios en el caso de que haya menos frecuencias de FM a distribuir que interesados en obtenerlas.¹¹⁰

Por su parte Florence Toussaint puntualizó:

El decreto del lunes 15 en relación con la radio AM constituye parte de una cadena de políticas gubernamentales que, desde el régimen de Vicente Fox, se proponen utilizar medidas administrativas en lugar de leyes. Con ello ignoran a los

¹⁰⁹ Corral, Javier, columna Rotafolio, "Llegaron los combos, más a los mismos", *El Universal*, 16 de septiembre de 2008.

¹¹⁰ Granados Chapa, Miguel Ángel, Plaza Pública, 17 de septiembre de 2008.

opositores en el Congreso, dependen menos de las negociaciones con el PRI y favorecen discrecionalmente a los grupos económicos cuyo sostén les parece imprescindible.¹¹¹

Pese a que en los considerandos se reconoce “que la radio constituye una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social”, no se establece ningún tipo de facilidad económica que se pudiera ofrecer para que las emisoras permisionadas puedan acogerse al presente acuerdo y estén en posibilidades de invertir en la tecnología que se requiere y que se establece en el Capítulo Tercero, inciso d), que señala se deberá de mostrar la “documentación que acredite su capacidad financiera para llevar a cabo la instalación, operación y explotación de la frecuencia de FM”.

De acuerdo con el citado documento oficial, el país se dividirá en seis regiones y estarán integradas por varios estados; la primera agrupa a Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo y con ella se iniciará este proceso; las siguientes estarán sujetas a una calendarización por parte de la SCT.

La distribución no es clara cuando se refiere a la región cinco, que es donde se encuentra el Distrito Federal, porque es una de las más saturadas; si se procede como lo establece este acuerdo, la frecuencia tendría que asignarse por licitación. Ello implica un respaldo económico fuerte del aspirante, y por tal motivo es muy remoto que pueda obtenerla un radiodifusor público o un privado que únicamente tiene AM.

Pero este obstáculo podría ser salvado si se aprueba la propuesta de modificar la norma técnica que establece la separación de de 800 kHz entre dos

¹¹¹ Toussaint, Florence, “AM-FM”, *Proceso*, 29 de septiembre de 2008.

radiodifusoras en operación de FM; esto ya se hizo en el Distrito Federal con la 95.7 de FM, Radio IPN, que fue creada el 5 de septiembre de 1994, cuando Ernesto Zedillo era secretario de Educación Pública,¹¹² y cuando Vicente Fox fue presidente autorizó una FM, la 90.9, a la Universidad Iberoamericana, donde obtuvo su título como administrador de empresas durante su candidatura. El otorgamiento de estos permisos es plausible y no está a discusión que se les hayan otorgado a dos casas de estudio, lo que se pide es equidad y brindar esta misma oportunidad a otras instituciones, como la SEP —Radio Educación— de tener una frecuencia en FM. Radio Politécnico y Radio Ibero son clara evidencia de que la separación de 400 kHz entre dos emisoras es suficiente y permite que existan más estaciones en la banda de frecuencias que van de los 88 hasta los 108 MHz.

En caso de que se autorizara esta opción, sería necesario modificar la Norma Oficial Mexicana (NOM-02-sct1-1993) en lo referente a la separación de frecuencias entre las estaciones que operan en una misma localidad. La Cofetel tendría que aprobar a los interesados en acogerse a la opción de los llamados popularmente *combos*.

Autorizar los combos beneficia a los radiodifusores de AM porque tendrán mejores condiciones para migrar a la radio digital; el acuerdo establece que ésta es una medida temporal porque solamente cumplirán una función de transición, después las frecuencias de AM deberán ser entregadas al Estado para quedarse solamente con las de FM.¹¹³ Los radiodifusores concesionados impugnan esta

¹¹² Posteriormente único presidente egresado del Instituto Politécnico Nacional.

¹¹³ Artículo 6 del citado Acuerdo.

decisión porque desean continuar administrando las dos; en su alegato argumentan que tienen que pagar una contraprestación por esa otra concesión. Si no es una nueva estación, no debería aplicar el pago de una contraprestación; sobre todo porque hoy en día existen 83 emisoras de AM que operan un canal adicional de FM, el cual les fue asignado sin pagar contraprestación en el año de 1994 y que están condicionadas a operar con la misma programación que tienen en su emisora de AM. Si van a pagar una contraprestación por la nueva frecuencia de FM entonces deberá ser considerada como una nueva concesión, en cuyo caso podrían transmitir con diferente programación, o bien, no pagar ninguna contraprestación y transmitir la misma programación que tienen en la estación de AM, como es el caso de las actuales 83 emisoras que operan en el sistema Combo y que no están condicionadas a regresar su estación de AM.

Después de la publicación del acuerdo del 15 de septiembre de 2008, los industriales de la radio y la televisión publicaron una carta en la que señalaban:

Éste es sin duda el documento más importante de los últimos 14 años en materia de fortalecimiento y modernización de la radio mexicana que desde hace años se ha visto rezagada en el camino hacia la radio digital [...] Celebramos el Acuerdo del Ejecutivo que constituye un invaluable apoyo para la modernización de la radio, actividad de interés público que cumple una función social fundamental.¹¹⁴

Para que este acuerdo signifique un avance en el proceso democrático de los medios de comunicación es necesario garantizar que exista una medida antimonopolios, de tal suerte que los radiodifusores que poseen otras estaciones de radio, aunque sea en plazas diferentes (casos como GRC, ACIR, Radiópolis, Radio Mil, Radio Fórmula, etcétera), no concentren más frecuencias, sino que, al

¹¹⁴ *Atento comunicado*, Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, 23 de septiembre de 2008. www.cirt.com.mx.

contrario, sea en verdad una medida que apoye a la radiodifusión cultural y educativa; y en su caso que se permita la incorporación de nuevos actores que alienten la competencia y la calidad de los contenidos.

Muchas cosas habrán de pasar y todas ellas exigen a la ciudadanía estar alerta y organizada, porque no es la primera vez que el gobierno federal actúa de esta manera y así como sorpresivamente se publicó este acuerdo el 15 de septiembre, también puede haber otras iniciativas que, de ser aprobadas y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, de igual forma pueden cambiar el rumbo de los medios de comunicación en México.

Es por ello que se debe hacer hincapié en que la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación obligaba al Poder Legislativo a reescribir los artículos que fueron eliminados de la Ley Televisa, pero en 2007 otra vez la ley de medios fue relegada frente a otros temas urgentes para la agenda nacional: nuevas leyes en materia petrolera, la crisis financiera mundial, la devaluación del peso y la guerra contra el narcotráfico, por citar algunos.

Poco antes de que terminara el 2008, cuando se acercaban las contiendas electorales de 2009, los juegos del poder resurgieron —como históricamente ha ocurrido— y los legisladores que deseaban conseguir una buena proyección de su imagen en los medios electrónicos retomaron el tema de la ley de medios para que éste pudiera ser utilizado, una vez más, como presión política y así obtener el intercambio de favores con los empresarios de la radio y la televisión.

El desmoronamiento del PAN-gobierno y las fracturas internas en el PRD permitieron que el PRI reconquistara en diferentes estados de la República los

terrenos que había perdido en las elecciones de 2000 y 2006; tal situación lo colocó en una posición estratégica que sus miembros han aprovechado en todos los campos y, por supuesto, el de las comunicaciones no era la excepción. Cuatro senadores del PRI presentaron el 2 de diciembre de 2008 la iniciativa llamada *Beltrones*,¹¹⁵ mencionada líneas arriba; con ella un grupo de priístas intentaba colocarse positivamente frente a los concesionarios de la radio y televisión porque se trataba de una reforma la Ley Federal de Radio y Televisión con la que se pretendía otorgarles concesiones “a perpetuidad”.¹¹⁶

La relevancia de este hecho en el epílogo radica en que el registro de las acciones de gobernantes y legisladores permite construir la memoria histórica de la sociedad mexicana contemporánea que, a fin de cuentas, es la que elige a sus representantes en los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Tener una ley de medios más justa y equitativa no es una tarea-privilegio de nuestros gobernantes y de ello están conscientes los grupos de participación

¹¹⁵ El senador Manlio Fabio Beltrones, presidente de la Junta de Coordinación Política y Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI, en el año 2006, siendo diputado fue uno de los principales cabilderos de la Ley Televisa en la Cámara de Diputados mientras Emilio Gamboa Patrón hacía lo propio como senador en la Cámara alta. En 2007 Manlio Fabio Beltrones fue uno de los principales impulsores de la Reforma Electoral que tanto irritó a los concesionarios pero, para congraciarse con ellos en 2008 presentó la iniciativa que hemos mencionado líneas arriba; la iniciativa sería discutida y aprobada en septiembre durante el penúltimo periodo de sesiones ordinarias de la LX Legislatura pero, como ya se mencionó, el PAN se adelantó. En noviembre de 2008 Gamboa Patrón era coordinador del PRI en la Cámara de Diputados y hace la dupla con Manlio Fabio Beltrones que está en el Senado para impulsar la iniciativa con la que se busca dar concesiones a perpetuidad a los empresarios de radio y televisión. A lo largo de su trayectoria política Manlio Fabio Beltrones y Emilio Gamboa Patrón han alcanzado puestos de relevancia dentro de su partido gracias a sus habilidades en el manejo de la información y ambos tienen una amplia trayectoria en esto. No es tema de esta tesis hacer un análisis sobre la formación de los políticos mexicanos, pero tanto Beltrones como Gamboa tienen una historia que no por ser oscura es desconocida; en la Hemeroteca Nacional se puede encontrar una gran cantidad de artículos que los vinculan a temas muy delicados: el asesinato de Colosio, lazos con el crimen organizado en el caso del primero y nexos con el narcotráfico en el caso del segundo.

¹¹⁶ Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Presenta el PRI iniciativa sobre radio y tv; insiste en las concesiones ‘a perpetuidad’”, sección política, *La Jornada*, 3 de diciembre de 2008, p. 10.

ciudadana, quienes durante la consulta de 2005, en el Senado,¹¹⁷ impulsaron una campaña llamada “Adopta un Senador”, con dos objetivos primordiales: hacer notar a los legisladores que sus acciones estaban siendo observadas, y corresponsabilizar a la ciudadanía en esfuerzos que fueran más allá de los procesos electorales; es decir, que además de ejercer su derecho al voto hicieran un seguimiento de su elección.

La campaña “Adopta un Senador” no tuvo el éxito deseado debido a múltiples factores, pero entre todos ellos es pertinente destacar el agotamiento. La propuesta incluía diversas acciones como elaborar cartas, conseguir firmas, realizar cabildeos, propiciar encuentros y diálogos con el legislador adoptado; la demanda de tiempo que todas estas acciones exigía rebasa, con mucho, los horarios que a estas tareas puede dedicar un ciudadano con trabajo de tiempo completo e incluso de medio tiempo. Sin embargo, el origen de la propuesta está vigente y el crecimiento de la ciudadanía participativa podría darle un nuevo impulso a esta estrategia que tenía entre sus objetivos los siguientes: hacer del conocimiento de cada legislador la perspectiva y demandas de la ciudadanía, mostrar a cada senador y diputado que es observado en todas sus acciones y exigir al Poder Legislativo en su conjunto leyes que beneficien a los gobernados, no al gobierno en el poder, ni a su partido político o a su persona.

La obtención de logros que este tipo de negociadores-políticos alcanzan en la construcción y consolidación de leyes radica no sólo en sus habilidades negociadoras dentro de su propio partido, sino también en los nexos que

¹¹⁷ Véase el capítulo 4.

establecen con personajes que detentan cualquier tipo de poder, como lo es el económico.

No hay resignación en la ciudadanía, esa que hoy comprende con claridad estos juegos de poder y sus ciclos; hay cansancio en los ciudadanos, sí, pero ahora saben más de estrategia y han aprendido a esperar para movilizarse en los tiempos adecuados. Esta lección aprendida también es parte de la historia reciente de México, que en el transcurso del siglo XX vio surgir del “pueblo” a la “opinión pública” y de la “sociedad civil” a la “ciudadanía organizada sentipensante”.

Referencias

Libros

Capítulo 1

Barajas, Manuel, *Bosquejo histórico de la radiodifusión en México*, México, Editorial Cultura, 1936.

CIRT, *Industria de radio y televisión / Memorias de su compromiso con México*, primera edición, México, CIRT-Lindero Ediciones, 2003.

Colegio de México, *Historia General de México*, tomo 2, tercera edición, México, Colmex, 1981.

De Anda y Ramos, Francisco, *La radio / El despertar de un gigante*, México, Trillas, 1997.

Fernández Christlieb, Fátima, *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos Editor, 1982.

Mejía Barquera, Fernando, *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano*, México, Fundación Manuel Buendía, 1989.

Merchán Escalante, Carlos, "Telecomunicaciones", en *Historia de las comunicaciones y transportes en México*, México, SCT, 1988.

Musacchio, Humberto, *Gran Diccionario Enciclopédico de México*, México, Andrés León Editor, 1990.

Romo, Cristina, *La otra radio / Voces débiles, voces de esperanza*, Fundación Manuel Buendía, IMER, 1990.

Sosa Plata, Gabriel, *Innovaciones tecnológicas de la radio en México*, México, Fundación Manuel Buendía, 2004.

Capítulo 2

Autores varios, "Estudio introductorio", *El estudio de las políticas públicas*, tercera reimpresión, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 2000.

Bonfil Batalla, Guillermo, *México profundo*, 16ª reimpresión, México, Grijalbo, 2003.

Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, 1ª edición, México, FCE, 1994.

Meyer, Lorenzo, "La encrucijada", en *Historia general de México*, tomo 2, México, Colmex, 1981.

Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Colmex-FCE, 1998.

Pineda, Daniel (participante en la mesa De la Prensa a los Medios Electrónicos, coordinada por José Gutiérrez Vivó en el programa Monitor), Alicia Ibargüengoitia (comp.), *El mexicano y su siglo*, México, Océano, 1999.

Radio Educación, *Una historia hecha de sonidos. Radio Educación: la innovación en el cuadrante*, México, SEP, Conaculta, noviembre, 2004.

RTC, *Compilación jurídica de radiodifusión*, México, Dirección de Radio de RTC, Secretaría de Gobernación, 1982.

Salinas de Gortari, Carlos, *México, un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés, 2000.

Septién Crespo, Jaime, *La Industria de la radio y la televisión en México*, México, CIRT, 1991.

Capítulo 3

Alva de la Selva, Alma Rosa, *Políticas de telecomunicaciones y sociedad de la información en México*, México, FCPS, UNAM, abril de 2006.

Cebrián Herreros, Mariano, *La radio en la convergencia multimedia*, Madrid, Gedisa, 2001.

Juan Luis Cebrián, *La red*, 2ª edición, Madrid, Taurus, 1998.

Martínez-Costa, María del Pilar, *La radio en la era digital*, Madrid, Ediciones El País, Aguilar, 1997.

Capítulo 4

Pi Orozco, Luis Ernesto, *Dimensiones de la radio pública en México*, México, Fundación Manuel Buendía-Gobierno del Estado de Chiapas, 2001.

Trejo Delarbre, Raúl. *Poderes salvajes / Mediocracia sin contrapesos*, México, Cal y Arena, 2004.

Epílogo

Alva de la Selva, Alma Rosa, *Políticas de telecomunicaciones y sociedad de la información en México*, tesis doctoral, abril de 2005.

Álvarez Gándara, Miguel, *Incidencia en lo social*, México, La Cruz, 2007.

Casasús López Hermosa, Carlos, *Avances y aportaciones para la reforma legislativa de telecomunicaciones y radiodifusión / Un compromiso del Grupo Plural del Senado*, ponencia de Carlos Casasús López Hermosa, director general de la Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet 2, en el marco de las aportaciones realizadas en las sesiones de trabajo con organismos, instituciones y sociedad civil el 7 de noviembre de 2007, México, 2008.

Charry, Clara Inés y Massolo, Alejandra, *Sociedad civil: capital social y gestión local*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Plaza y Valdés, 2007.

Fromm, Erich, *La revolución de la esperanza*, FCE, 1968.

Hernández Vaca, Jerónimo, "Hacia una reforma ciudadana en México", *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005.

Martín-Barbero, J., *Televisión pública, televisión cultural: entre la renovación y la invención*, Guadalajara, Claves de Debate, ITESO, 2001.

Mattelart, Armand, *La mundialización de la comunicación*, España, Paidós Comunicación, 1998.

McLuhan, Marshall, y B. R. Powers, *La aldea global*, España, 4ª reimpresión, Gedisa Editorial, 2002.

Murayama, Ciro, "Las condiciones de la competencia. Dinero, medios y elecciones", *Elecciones inéditas 2006 / La democracia a prueba*, México, Norma Ediciones, 2006.

Olvera, J. Alberto, Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (coords.), "*Ciudadanía y democracia*", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 27, México, IFE, 2008.

Silverstone, Roger, *¿Por qué estudiar los medios?*, 1ª edición, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2004.

Trejo Delarbre, Raúl, "Los mil días de Carlos Salinas", México. 1991. El Nacional, Trejo Delarbre, Raúl, *Poderes salvajes / Mediocracia sin contrapesos*, México, Cal y Arena, 2004.

Winocur, Rosalía, *Ciudadanos mediáticos / La construcción de lo público en la radio*, Barcelona, Gedisa, 2002.

Wolton, Dominique, *Salvemos la comunicación*, España, Gedisa, 2006.

Informes, ensayos y artículos

“Procesos de Integración, Identidad y Medios de Comunicación”, *Memorias del Tercer Encuentro Internacional de la Radio*, publicación especial de Radio Nederland Wereldomroep y la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, AC, mayo, 2005. p. 164.

Cortés Hernández, Ma. Guadalupe, crónica periodística, salón principal de conferencias del Hotel Presidente Chapultepec, del 27 al 30 de abril de 1992.

Música, Francisco, *Informe Múgica*, (1936), expediente 270 del Fondo Música, Centro de Estudios de la Revolución, Lázaro Cárdenas, México, s-f.

RTC, “Informe sobre el aprovechamiento y optimización del tiempo oficial en Radio”, documento interno de trabajo de Subdirección de Estudios, Proyectos y Evaluación de la Dirección de Radio de RTC, México, mayo de 1991.

Ponencias

Asociación Mundial de Radios Comunitarias, *Bases para una política pública en materia de libertad de expresión y medios comunitarios*, publicado por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias y la Delegación de la Unión Europea en México, México, 2008.

Cebrián Herreros, Mariano, “La radio en las convergencias multimediatas”, Tercera Bienal de Radio, México, Claustro de Sor Juana, 17 de mayo de 2000.

Cebrián, Mariano, "Radiomorfosis / La era de la convergencia tecnológica en la radio", Séptima Bienal de la Radio en México, 9 de septiembre de 2008.

Del Villar Suvi, Sergio, "Ética Publicitaria", Auditorio Nacional, 22 de abril de 1999.

Discurso del presidente Vicente Fox Quesada, en el marco de la comida de clausura de la XLIII Semana de la Industria de la Radio y la Televisión realizada en el Hotel María Isabel Sheraton de la ciudad de México, el 5 de octubre de 2001.

Fragmento del discurso presentado en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Túnez, 16 de noviembre de 2005.

Hilda Saray Gómez, Graciela Ramírez y Guadalupe Cortés, "¿A quién le importa la Radio Cultural?", memorias de la Segunda Conferencia Internacional Los Medios Públicos de Comunicación en el Marco de la Reforma del Estado en México, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2ª edición, México, marzo de 2000.

Ibarra, Epigmenio, "El horizonte de los medios de comunicación", Primer Congreso a Favor de lo Mejor, Auditorio Nacional, 21 de abril 1999.

Intervención de Guadalupe Cortés, representante de los grupos de participación ciudadana ante la Mesa de Diálogo en el tema Medios de Explotación Directa del Estado, Senado de la República 2 de febrero de 2005.

Lankenau, René Alberto, "Internet Familia", Primer Congreso Internacional a Favor de lo Mejor en los Medios, panel "Aproximaciones entre Medios de Comunicación y Educación", Auditorio Nacional, 21 de abril de 1999.

Merayo, Arturo, teleconferencia “La radio en la convergencia de las nuevas tecnologías”, Tercera Bienal Latinoamericana de Radio, México, Claustro de Sor Juana, 17 de mayo de 2000.

Salas Vargas, Guillermo, “Participación Conjunta: Sociedad-Medios de comunicación”, Auditorio Nacional, 22 de abril de 1999.

Fuentes electrónicas

Aguirre Anguiano, Sergio S., Acción de Inconstitucionalidad:

<http://www2.scjn.gob.mx/expedientes/>. 7/6/2007.

AMIPCI, *Estudio AMIPCI sobre los hábitos de los usuarios de Internet en México*, 2005: www.amipci.org.mx.

AMIPCI, *Hábitos de los usuarios de Internet en México en 2007*, México, 2007: www.amipci.org.mx.

Cámara Nacional de la industria de Radio y Televisión, *Atento comunicado*, 23 de septiembre de 2008. Referente al acuerdo presidencial del 15 de septiembre de 2008. www.cirt.com.mx

CIRT, “Historia de la radio”, CIRT, 2006: <http://www.cirt.com.mx>.

CIRT, “La radio digital”, CIRT, 2007: www.cirt.com.mx.

Corral, Javier, julio de 2007. Texto referente a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia con respecto a la Ley Televisa: www.javiercorral.org.

IFE, Acuerdo del Consejo Federal del IFE, publicado el 11 de agosto de 2008, con el cual se expidió el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en materia electoral.

http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/COFIPE/COFIPE14Ene08yNotaArtInvalidados.pdf.

La radio en México (1990-2008)

IFE, Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

<http://normateca.ife.org.mx/internet/principal/normatividad.asp>. 2008.

IFE, *Ley Federal Electoral*, IFE, 2008:

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem>.

Mapa elaborado y publicado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT): www.cofetel.gob.mx.

Palabras del ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 7 de junio de 2007 sobre la Ley Federal de Telecomunicaciones y Ley Federal de Radio y Televisión:

http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/7E34540B-3CF1-454F-B2A7-93126F641E1D/0/MIN_GUILLERMO_leyFederalTelecom.pdf.

Trejo Delarbre, Raúl, *Vivir en la sociedad de la información. Orden global y dimensiones digitales en el universo*, España, núm. 1, septiembre-diciembre de 2001: www.oei.es.

www.ife.org.mx. 2008

<http://www.derechoshumanos.org.mx/>

<http://www.e-mexico.gob.mx>

<http://www.letraslibres.com>

<http://www.cirt.com.mx> 2007,

<http://www.sct.gob.mx>

<http://www.sg.gob.mx>

Periódicos

Andrea Becerril y Víctor Ballinas, "Presenta el PRI iniciativa sobre radio y tv; insiste en las concesiones 'a perpetuidad'", sección política, *La Jornada*, 3 de diciembre de 2008, p. 10.

Becerril, Andrea, "Sin chistar, 11 senadores favorecen a televisoras", *La Jornada*, 29 de marzo de 2006.

Ceballos, Miguel Ángel, entrevista con el artista plástico Adolfo Mexiac, *El Universal*, 8 de agosto de 2007.

Corral, Javier, "Llegaron los combos, más a los mismos", "Rotafolio", *El Universal*, 16 de septiembre de 2008.

Granados Chapa, Miguel Ángel, "Plaza Pública", *Reforma*, 21 de octubre de 2002.

Granados Chapa, Miguel Ángel, Plaza Pública, *Reforma*, 17 de septiembre de 2008.

Sosa Plata, Gabriel, "Radio FM: debate y cambio", "Telecom y Medios", *El Universal*, 23 de septiembre de 2008.

Trejo Delarbre, Raúl, "Una Ley para Televisa", suplemento *Perspectivas Progresistas*, México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, noviembre, 2006.

Revistas

Delgado, Álvaro, entrevista al subsecretario de Gobernación, José Luis Durán, *Proceso*, núm. 1355, 20 de octubre de 2002, p. 19.

Esteinou Madrid, Javier, "Los aciertos de una esperanza por renovar el marco legal", *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 42, Fundación Manuel

La radio en México (1990-2008)

Buendía, p. 34, 1996.

Jenaro Villamil, Zócalo, núm. 86, "Ley Televisa, un año después", abril de 2007, p.8.

López, Carlos Enrique e Islas, Octavio, "De la radio en AM y FM a la banda de Internet", *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 64, julio-agosto, 2000, p. 15.

Moutsatsos Morales, Ariel, "Pon tu estación de radio y transmite por Internet", revista *Zona de generación digital*, núm. 22, agosto de 2000, p. 16.

Ocampo G., Ricardo, "Spanish USA: se habla español", publicado en la sección Actualidades, *Revista Mexicana de Comunicación*, núm., 12, México, agosto de 1990, p. 38.

Olvera, J. Alberto, "Sociedad civil y perplejidad ante la democracia", *Metapolítica*, núm. 30, junio/agosto 2003, México, Jus, p. 113.

Revista Mexicana de Comunicación, núm. 39, "Se instaló la Comisión especial de Comunicación Social", febrero-abril de 1995, p. 56.

Toussaint, Florence, "AM-FM", *Proceso*, 29 de septiembre de 2008.

Publicaciones oficiales

Acuerdo relativo al uso oficial de 12.5% en radio y televisión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 1º de julio de 1969.

Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Diario Oficial de la Federación, 11 de abril de 2006

Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 2003.

Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007.

Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008.

Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 2008.

Diario Oficial de la Federación, 1º de julio de 1969.

Diario Oficial de la Federación, 24 de abril de 1926.

Diario Oficial de la Federación, 25 de marzo de 1983.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1968.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1968.

Diario Oficial de la Federación, 8 de diciembre de 2005

Edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación*, 10 de octubre de 2002.

Ley Federal de Radio y Televisión, 1960.

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001.

Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, 1988.

Entrevistas y programas de radio

Ramírez, Graciela, programa radiofónico *El Fin Justifica a los Medios*, conducción de Hilda Saray Gómez, Radio Educación. Febrero de 1998.

Pozas Horcasitas. Ricardo, participación en la Mesa Especial de Monitor, 12 de enero de 2000.

Mejía Barquera, Fernando, serie radiofónica *Del éter al ciberespacio: 80 años de la radio en México*, programa núm. 2, "Publicidad", transmitido el 6 de noviembre de 2001 por Radio Educación.

Cortés Hernández, Guadalupe, entrevista a Luis Arturo Bassols en la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios de Comunicación Electrónicos en México, Radio Educación, 28 de febrero de 2002.

La radio en México (1990-2008)

_____, entrevista a Omar Raúl Martínez, presidente de la Fundación Manuel Buendía, Radio Educación. 2002

_____, programa Punto de Encuentro de Radio Educación, 12 de abril de 2006.

Granados Chapa, Miguel Ángel, entrevista a Eduardo Galeano, programa radiofónico Plaza Pública, Radio UNAM, 96.1 de FM, 30 de marzo de 2009.

Anexos

Anexo 1

INFRAESTRUCTURA DE ESTACIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN
PERMISIONADAS*

ENTIDAD FEDERATIVA	GOBIERNOS			A.C. Y PER.FISICAS			INST. EDUCATIVAS			MUNICIPIOS			IMER			INI			Sub-total
	AM	FM	TV	AM	FM	TV	AM	FM	TV	AM	FM	TV	AM	FM	TV	AM	FM	TV	
1 AGS	1	1	1		2		1												6
2 BAJA CALIF.					1	3	1	3	1					1		1			11
3 BAJA CALIF. S.	1		1				1												3
4 CAMPECHE			1	1			2						1			1			6
5 COAHUILA		16		1	2	3	1	1			1								25
6 COLIMA	1		1					1											3
7 CHIAPAS	4	6	7		2	5							3			2			29
8 CHIHUAHUA						9	1	1						1		1			13
9 DF							2	3	2					3					10
10 DURANGO		1	487		2		1												491
11 GUANAJUATO			6	1		2	1	3											13
12 GUERRERO	6	2	2													1			11
13 HIDALGO	6	4	11					1								1			23
14 JALISCO	2	3	2		3	4		7											21
15 MEXICO	4		4				1		1			2							12
16 MICHOACAN	1	12	12			2	1									2			30
17 MORELOS	1	3	1					3	1			1							10
18 NAYARIT	1		1													1			3
19 NUEVO LEON	1	8	24					3	1										37
20 OAXACA	7	27	52		1		1						1		4				93
21 PUEBLA		1	1			1		1							1				5
22 QUERETARO	1						1	1											3
23 Q. ROO	4	3	5	1	1	1					1				1				17
24 SLP			3				1	1	1						1				7
25 SINALOA					1		2	1											4
26 SONORA		29	58			4	1	4	1						1				98
27 TABASCO	2	3																	5
28 TAMAULIPAS	3	9			1	1		6											20
29 TLAXCALA		1	5					1											7
30 VERACRUZ		8	8	1		1	1								1				20
31 YUCATAN			3		1		1	3						1		1	4		14
32 ZACATECAS		1				3													4
SUBTOTAL AM	46			5			21			0			4			20			96
SUBTOTAL FM		138			17			44		2			7			4			212
SUBTOTAL TV			696			39			8		3			0				0	746
TOTALES		880			61			73		5			11			24			1054

* Este cuadro fue entregado a la Mesa de trabajo "Explotación directa del Estado" el mes de julio de 2001 por el encargado de despacho de la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión de la SCT. Ver página 219.

Anexo 2

ÚLTIMA MESA DE DIÁLOGO*

De	afcastaneda@segob.gob.mx Añadir remitente		
Enviado	Miércoles, Octubre 2, 2002 10:10 am		
Para	pitacor@avantel.net		
Asunto	mesa de Dilogo=		
Archivos adjuntos	MEDIOS COMUNITARIOS 1 oct. 2002.doc	20K	TITULO CUARTO RTC-1 oct.doc 57K

Hola Lupita:

Te envió los 2 archivos que trabajaron ayer. Cualquier duda estoy a tus órdenes.

Que tengas un buen día.

Gaby Hernández Jiménez.
hernandezj@segob.gob.mx

ARTICULO 13.- Al otorgar las concesiones (o permisos) a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, determinará la naturaleza de la radio y la televisión, las cuales podrán ser: comerciales, de explotación directa del Estado y sociales. Las estaciones comerciales requerirán concesión, en tanto que las de explotación directa del Estado y las sociales, sólo requerirán permiso.

Las estaciones sociales son aquellos medios instalados y operados por particulares y comunidades, orientados a promover el desarrollo cultural, económico y social, así como para fines científicos, educativos o pruebas temporales de equipo o tecnología, en todos estos casos sin fines de lucro.

Las estaciones de explotación directa del Estado comprenden las instaladas y operadas por instituciones u organismos del Estado, entendido este último como los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno, así como aquellas financiadas íntegramente por fondos públicos.

ARTICULO 25.- Los permisos para las estaciones sociales, solo podrán otorgarse a ciudadanos mexicanos o sociedades cuyos socios sean mexicanos.

* Ver página 175, antecedentes del "Decretazo", del 10 de octubre de 2002.

TITULO IV

CAPITULO IV

DE LAS ESTACIONES PERMISIONARIAS

ARTICULO "X".-

Luis Arturo Bassols: A continuación encontrarás la propuesta de redacción que hace Gómez Morín (el 2 de octubre) a lo que se había trabajado hasta el 19 de septiembre.

TITULO CUARTO

Funcionamiento

CAPÍTULO I

Operación

Artículo 46. Las difusoras operarán con sujeción al horario que autorice la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con los Tratados Internacionales vigentes y las posibilidades técnicas de utilización de los canales.

Artículo 47. Las estaciones no podrán suspender sus transmisiones, salvo hecho fortuito o causa de fuerza mayor. El concesionario deberá informar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

- a).- De la suspensión del servicio;
- b).- De que utilizará, en su caso, un equipo de emergencia mientras dure la eventualidad que origine la suspensión;
- c).- De la normalización del servicio al desaparecer la causa que motivó la emergencia.

Los avisos a que se refieren los incisos anteriores, se darán en cada caso, en un término de veinticuatro horas.

Artículo 48. Las estaciones operarán con la potencia o potencias que tuvieren autorizadas para su horario diurno o nocturno, dentro de los límites de tolerancia permitidos por las normas de ingeniería.

Las estaciones que deban operar durante las horas diurnas con mayor potencia

que la nocturna, estarán dotadas de dispositivos para reducir la potencia.

Artículo 49. El funcionamiento técnico de las estaciones de radio y televisión deberá reunir las condiciones señaladas en las disposiciones que dicte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con las normas de ingeniería reconocidas.

Artículo 50. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes dictará las medidas necesarias para evitar interferencias en las emisiones de radio y televisión. Toda estación o aparato científico, terapéutico o industrial, y aquellas instalaciones que radien energía en forma suficientemente perceptible para causar perturbaciones a las emisiones autorizadas, deberán suprimir esas interferencias en el plazo que al efecto fije la Secretaría.

Artículo 51. La misma Secretaría evitará las interferencias entre estaciones nacionales e internacionales, y dictará las medidas convenientes para ello, velando porque las estaciones que operen sean protegidas en su zona autorizada de servicio.

Determinará también los límites de las bandas de los distintos servicios, la tolerancia o desviación de frecuencia y la amplitud de las bandas de frecuencia de emisión para toda clase de difusoras cuando no estuvieren especificados en los tratados en vigor.

Artículo 52. No se considerará interferencia objetable la que provenga de algún fenómeno esporádico de radiopropagación.

CAPÍTULO II

Tarifas

Artículo 53. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes fijará el mínimo de las tarifas a que deberán sujetarse las difusoras comerciales en el cobro de los diversos servicios que les sean contratados para su transmisión al público.

Artículo 54. La misma Secretaría vigilará que se apliquen correctamente las tarifas y que no se hagan devoluciones o bonificaciones que impliquen la reducción de las cuotas señaladas.

Artículo 55. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

I.- Los convenios celebrados por las difusoras, con el Gobierno Federal, Gobiernos Locales, Ayuntamientos y organismos públicos, en interés de la Sociedad o de un servicio público;

II.- Las transmisiones gratuitas o las reducciones que hagan las empresas por razones de beneficencia a instituciones culturales, a estudiantes, a maestros y a conjuntos deportivos.

Artículo 56. Las estaciones difusoras deberán tener a disposición del público, en sus oficinas, suficientes ejemplares de las tarifas respectivas y de sus formas de aplicación.

Artículo 57. No se concederán prerrogativas que impliquen privilegios de alguna empresa de radio y televisión en perjuicio de las demás.

CAPÍTULO III

Programación

Artículo 58. El derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la radio y la televisión, es libre y no será 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; reconociendo los derechos establecidos en el artículo 2º Constitucional en lo referente a los pueblos y comunidades indígenas y recogiendo el espíritu del artículo 3º Constitucional, en lo que se refiere a contenidos educativos

Artículo 59. Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.

Artículo 59 Bis. La Programación General dirigida a la población infantil que transmitan las estaciones de Radio y Televisión deberá:

I.- Propiciar el desarrollo armónico de la niñez, conforme a lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tratados internacionales y demás disposiciones jurídicas aplicables;

II.- Estimular la creatividad, la integración familiar y la solidaridad humana;

III.- Promover la comprensión y el respeto de los valores nacionales y de la comunidad internacional, así como evitar la difusión de información que sea perjudicial o contraria a los principios de paz, de la no discriminación y de respeto a todas las personas y formas de vida;

Los programas infantiles que se transmiten en vivo, las series radiofónicas, las telenovelas o teleteatros, las películas o series para niños, los programas de caricaturas, producidos, grabados o filmados en el país o en el extranjero deberán sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores.

La Programación dirigida a los niños se difundirá en los horarios previstos en el reglamento de esta Ley.

Artículo 60. Los concesionarios de frecuencias de radiodifusión, están obligados a transmitir gratuitamente:

I.- Los boletines de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública;

II.- Los mensajes o cualquier aviso relacionado con embarcaciones o aeronaves en peligro, que soliciten auxilio; y

III.- A encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la Nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 61. Para los efectos del artículo 59 de esta ley, el Consejo Nacional de Radio y Televisión oirá previamente al concesionario o permisionario y, de acuerdo con ellos, fijará los horarios a que se refiere el citado artículo.

Artículo 64. No se podrán transmitir:

I.- Noticias, mensajes o propaganda de cualquier clase, que sean contrarios a la seguridad del Estado o el orden público;

II. Transmisiones que causen la corrupción del lenguaje, la apología de la violencia o del crimen y las contrarias a las buenas costumbres; 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.

[Artículo 66. Queda prohibido interceptar, divulgar o aprovechar, los mensajes, noticias o informaciones que no estén destinados al dominio público y que se reciban por medio de los aparatos de radiocomunicación.]

Artículo 67. La propaganda comercial que se transmita por la radio y la televisión se ajustará a las siguientes bases:

I.- El tiempo de transmisión dedicado a la publicidad no podrá exceder del 20 por ciento del tiempo total de transmisión en el caso de la televisión, y del 40 por ciento en el caso de la radio;

II.- No hará publicidad a centros de vicio de cualquier naturaleza;

III. Se considera dentro del tiempo permitido para la publicidad, todos los mensajes dirigidos al público en general y destinados a la oferta de bienes o servicios, sea ésta transmitida en cualquiera de las siguientes modalidades:

Publicidad en cortes de estación;
Publicidad en cortes de programa;
Publicidad dentro de la programación;
Publicidad de telemercadeo;
Informerciales.

La publicidad deberá ser fácilmente identificable y diferenciarse claramente de los programas como tal. Cuando ésta se transmita en los programas deberá identificarse mediante simbología a través de medios ópticos, acústicos o ambos. El contenido de la publicidad deberá seguir los lineamientos establecidos en el reglamento de la presente ley.

IV.- No contendrá propaganda o anuncios de productos industriales, comerciales o de actividades que engañen al público o le causen algún perjuicio por la exageración o falsedad en la indicación de sus usos, aplicaciones o propiedades.

V.- No deberá hacer, en la programación referida por el Artículo 59 Bis, publicidad que incite a la violencia, así como aquella relativa a productos alimenticios que distorsionen los hábitos de la buena nutrición.

V. No se considerará como parte del tiempo publicitario, los mensajes de servicio público o aquellos que no tengan como finalidad la venta de bienes y servicios. Tampoco se contabilizará como publicidad la promoción que la misma empresa haga de sus programas de acuerdo a lo que establezca el reglamento correspondiente.

Artículo 68. .

En la publicidad de bebidas alcohólicas y de tabaco no se incluirán escenas con menores de edad; tampoco podrán consumirse real o aparentemente frente al público, los productos que se anuncian. En la difusión de esta clase de publicidad y en la de alimentos de bajo valor nutritivo, deberán abstenerse de cualquier exageración en sus contenidos o efectos y combinarla o alternarla con propaganda de educación higiénica y de mejoramiento de la nutrición popular.

Asimismo, la publicidad a la que se refiere el párrafo anterior no deberá ser transmitida en espacios asociados a la actividad deportiva o de forma tal, que el consumo de los productos anunciados se asocie directa o indirectamente con la realización, participación o asistencia a cualquier tipo de actividad deportiva.

Artículo 69. Las difusoras comerciales exigirán que toda propaganda de instalaciones y aparatos terapéuticos, tratamientos y artículos de higiene y embellecimiento, prevención o curación de enfermedades, esté autorizada por la Secretaría de Salud.

Artículo 70. Sólo podrá hacerse propaganda o anuncio de loterías, rifas y otra clase de sorteos, cuando éstos hayan sido previamente autorizados por la Secretaría de Gobernación. La propaganda o anuncio de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y de las operaciones que realicen, deberá contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda.

Artículo 71. Los programas comerciales de concursos, los de preguntas y respuestas y otros semejantes en que se ofrezcan premios, deberán ser autorizados y supervisados por la Secretaría de Gobernación, a fin de proteger la buena fe de los concursantes y el público.

Artículo 72. Para los efectos de la fracción II del artículo 5o. de la presente ley, independientemente de las demás disposiciones relativas, la transmisión de programas y publicidad [impropios]¹ para la niñez y la juventud, o aquellas de alto contenido violento, deberán anunciarse como tales al público antes de iniciar su transmisión. Esta programación, así como la publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco, sólo podrán transmitirse en los horarios establecidos por el reglamento de la presente ley.

Artículo 73.

Para aprovechar y estimular los valores artísticos, locales y nacionales, las emisoras deberán transmitir programación nacional en el porcentaje que fije la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con las peculiaridades de las difusoras y atendiendo la opinión del Consejo Nacional de Radio y Televisión. Esta programación nacional deberá considerar [al menos el 20 por ciento] de producción exógena independiente.

Artículo 74.²

Artículo 75.

La transmisión de programas en idiomas o lenguas ajenas a las del territorio nacional, deberá ser acompañada de su traducción al español mediante subtítulos, doblaje o traducción simultánea.

Artículo 76.

[En toda transmisión de prueba o ajuste que se lleve a cabo por las estaciones]
[Durante las transmisiones de cualquier índole] al menos cada 30 minutos

deberá identificarse la emisora señalando sus siglas, frecuencia, punto o lugar de origen y nombre de la emisora.

Artículo 78.

En la información a que se refiere el artículo [60], la de interés general y la noticiosa transmitida por las emisoras de radio y televisión, deberá señalarse la fuente y evitar causar alarma o pánico al público. El locutor o conductor deberá ser claramente identificado por su nombre.

Artículo 80.

En todas las emisoras de radio y televisión deberá existir un representante legal que responderá a todo acto derivado de infracciones a la presente ley [y a reclamos de su audiencia].

CAPÍTULO IV

De las escuelas radiofónicas

[se propone incluir en este capítulo la regulación de los medios públicos]

Artículo 81. Las escuelas radiofónicas constituyen un sistema de estaciones emisoras y receptores especiales para los fines de extensión de la educación pública, en los aspectos de difusión cultural, instrucción técnica, industrial, agrícola, alfabetización y orientación social.

Artículo 82. La transmisión y la recepción de las escuelas radiofónicas, estarán regidas por las disposiciones que sobre la materia dicte la Secretaría de Educación Pública, la cual seleccionará al personal especializado, profesores, locutores y técnicos que participen en ese tipo de programas.

Artículo 83. Los Ayuntamientos, sindicatos, comunidades agrarias y cualesquiera otras organizaciones que se inscriban en ese sistema, tendrán la obligación de instalar en sitios adecuados, el número de receptores que satisfagan las necesidades de cada comunidad.

CAPÍTULO V

De los locutores

Artículo 84. En las transmisiones de las difusoras solamente podrán laborar los locutores que cuenten con certificado de aptitud.

Artículo 85. Los cronistas y los comentaristas deberán ser mexicanos y presentar un certificado que acredite su capacidad para la actividad especial a que se dediquen, expedido por la Secretaría de Educación Pública.

Artículo 86. Sólo los locutores mexicanos podrán trabajar en las estaciones de radio y televisión. En casos especiales la Secretaría de Gobernación podrá autorizar a extranjeros para que actúen transitoriamente.

Artículo 87. Los locutores serán de dos categorías:

A y B. Los locutores de la categoría A deberán comprobar que han terminado sus estudios de bachillerato o sus equivalentes, y los de la categoría B, los estudios de enseñanza secundaria o sus equivalentes; unos y otros cumplirán, además, con los requisitos que establezca el reglamento.

Artículo 88. Los concesionarios o permisionarios de las difusoras podrán emplear aprendices de locutores para que practiquen por períodos no mayores de 90 días, previa autorización de la Secretaría de Educación Pública.

Artículo 89. Las estaciones difusoras hasta de 10,000 vatios de potencia, podrán emplear locutores autorizados de cualquiera de las dos categorías.

En las de mayor potencia, cuando menos el 50% de sus locutores autorizados serán precisamente de la categoría A.

Anexo 3

CARTA A VICENTE FOX*

México, D.F.; a 12 de Octubre de 2002

Vicente Fox Quesada

Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

Presente

Los Grupos de Participación Ciudadana que hemos estado presentes en la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Radio y Televisión, nos dirigimos a usted para hacerle llegar nuestra más enérgica protesta ante la acción tomada por el Ejecutivo Federal que usted encabeza y que fue dada a conocer el pasado 10 de octubre.

Consideramos que la promulgación del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, realizada a espaldas de la Mesa de Diálogo, espacio donde —desde hace casi dos años y a convocatoria de la Secretaría de Gobernación—, se venía haciendo el análisis y discusión de las modificaciones de la Ley Federal de Radio y Televisión; resulta por completo contraria a los acuerdos tomados en la propia mesa, entre los cuales se encuentra el compromiso del Ejecutivo de discutir a profundidad, y con presencia de representantes de todos los sectores, los aspectos fundamentales de la Ley.

Esta traición a su propia convocatoria y al esfuerzo de abrir a la Sociedad la relación entre el Estado y los Medios, es un retroceso histórico y pone en entredicho la credibilidad del Gobierno que usted encabeza, y los compromisos que, en ese sentido, había contraído desde su campaña.

En su discurso frente a los concesionarios de la Radio y la Televisión el día 10 de octubre, usted afirmó que ahora se cuenta con seguridad jurídica en el Régimen de Concesiones, ciudadanización del Consejo Nacional de Radio y Televisión, inscripción del Derecho de Réplica y además, que este reglamento, publicado por el Diario Oficial, está basado en las conclusiones de la mencionada Mesa de Diálogo. Esto no es cierto.

Es por ello que los Grupos de Participación Ciudadana, nos dirigimos a usted para demandarle una explicación al respecto, así como para hacer de su conocimiento que no renunciaremos a un auténtico cambio en la materia, que continuaremos impulsando los acuerdos de la Mesa de Diálogo y que, como ciudadanos, exigiremos al Poder Legislativo que atraiga y resuelva este proceso, con el que el Ejecutivo no supo cumplir.

En representación de los Grupos de Participación

Ciudadana ante la Mesa de Diálogo

Alma Rosa Alva de la Selva

* Ver página 176, reclamo de la ciudadanía.

Anexo 4

A LA OPINIÓN PÚBLICA*

18 de octubre, 2002

INFORMACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Con motivo de la expedición del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión y del Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto, la Secretaría de Gobernación informa lo siguiente:

SOBRE LOS ALCANCES DEL REGLAMENTO Y DEL DECRETO

Dentro de los límites establecidos en la Ley Federal de Radio y Televisión, el Reglamento precisa algunas ambigüedades en materia de concesiones, permisos, contenidos y tiempos del Estado, e introduce nuevos conceptos en materia de participación de la sociedad civil, de responsabilidad social de los medios electrónicos y de derechos de los ciudadanos frente a los medios.

¿Por qué se genera mayor transparencia y certeza jurídica en materia de otorgamiento y refrendo de concesiones y permisos?

Se amplía la transparencia

El artículo 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión establece que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estudiará las solicitudes de concesión y "resolverá a su libre juicio". Por su parte, el Reglamento expedido en 1973 no hacía referencia alguna al otorgamiento de concesiones. De esta manera, el orden jurídico permitía la absoluta discrecionalidad por parte de la autoridad.

El Título Tercero del Reglamento publicado el 10 de octubre de 2002, sin contravenir lo estipulado por la Ley, introduce una serie de criterios, procedimientos y plazos que generan mayor transparencia y certidumbre que, en los hechos, permiten acotar la discrecionalidad.

Los refrendos de concesiones no son automáticos

A diferencia de lo que se ha sostenido, las concesiones no se refrendan de manera automática.

* Ver página 176, argumentos de la SEGOB en defensa del "Decretazo"

Más aún, mientras que el Reglamento anterior era omiso al respecto, el nuevo artículo 13 señala claramente los requisitos y términos que deben cumplir los concesionarios para solicitar y obtener el refrendo de su concesión, entre los que destacan, haber hecho buen uso del espectro radioeléctrico y haber cumplido con las obligaciones establecidas en el título de concesión.

Por su parte, se mantiene intocado el término de duración de las concesiones que señala la Ley Federal de Radio y Televisión.

Se abre al público la información de concesionarios y permisionarios de radio y televisión

Si bien el Reglamento abrogado disponía la existencia de un registro público, éste se limitaba a la inscripción de datos generales, como el nombre del concesionario y su fecha de constitución, la dirección y el nombre y la nacionalidad del gerente.

El Reglamento publicado la semana pasada ordena la creación de un registro en el que se inscribirá la información relativa a los títulos de concesión y permisos, a sus titulares y a sus modificaciones; las sanciones que hubiere impuesto la autoridad; la información sobre la transición tecnológica de la radio y la televisión, y los datos estadísticos de la industria.

El acervo del registro estará a disposición del público, sin que la autoridad ni los concesionarios puedan aducir confidencialidad más allá de lo que impone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Se hacen públicos los criterios generales de clasificación de programas

Por primera vez, el artículo 24 del Reglamento obliga a la Secretaría de Gobernación a publicar en el Diario Oficial de la Federación los criterios generales de clasificación de programas.

Para la expedición de dichos criterios, será indispensable que la Secretaría de Gobernación atienda la opinión del Consejo Nacional de Radio y Televisión, en donde la sociedad civil estará representada a través de personas, instituciones y organizaciones.

Licitación pública de concesiones y permisos

De acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión, el Ejecutivo Federal no cuenta con atribuciones para disponer un régimen de licitación pública para el otorgamiento de concesiones de radio y televisión. Este es uno de los temas pendientes que deberá abordar la reforma a la ley de radio y televisión.

¿Por qué se amplía la participación social en la radio y la televisión?

Se da voz a la sociedad civil organizada en el Consejo Nacional de Radio y Televisión

El nuevo Reglamento enriquece y otorga mayor pluralidad al Consejo Nacional de Radio y Televisión órgano de consulta del Ejecutivo Federal en materia de radio y televisión a través de la invitación a sus sesiones de trabajo de un representante de la sociedad civil organizada; representantes de sectores vinculados con la radio y la televisión y comités o grupos de trabajo integrados por personas, instituciones u organizaciones relacionadas con el ámbito de los medios electrónicos.

La integración y las atribuciones del Consejo sólo podrán ser ampliadas o modificadas a través de una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión. Por lo tanto, el Reglamento no puede otorgar derecho a voto a quien por Ley no lo tiene.

El nuevo Reglamento impone la obligación de integrar e instalar el Consejo en un plazo no mayor de treinta días a partir de su entrada en vigor. Ello pondrá fin a 24 años de incumplimiento.

¿Cómo se fortalece la responsabilidad social de la radio y la televisión?

Se establece el derecho de réplica

Por primera vez, cualquier persona podrá ejercitar el derecho de réplica cuando una estación de radio o televisión, citando o no la fuente de la que obtuvo la información, difunda hechos falsos e injuriosos.

De la misma manera como ocurre con la prensa escrita, los medios electrónicos pueden o no, otorgar el derecho de réplica. Ante la negativa del medio a otorgarlo, en ambos casos el perjudicado deberá acudir ante los tribunales para hacer valer su derecho.

Por tanto, poner a consideración de los medios la procedencia de la réplica, no hace nugatorio el ejercicio de este derecho.

Por su parte, el artículo 186 del COFIPE contempla el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación. Sin embargo, ese derecho es exclusivo de los partidos políticos, coaliciones y candidatos en el curso de una campaña y no cuenta con mecanismos eficaces para su ejercicio.

El Reglamento recién publicado lleva este derecho a todos los ciudadanos y en todo momento, sin perjuicio de que también puedan solicitar reparaciones por las vías civil o penal.

Se promueven la equidad de género y los derechos de los grupos vulnerables

La nueva reglamentación fortalece la responsabilidad social de los medios electrónicos, puesto que incorpora como valores orientadores de la radio y la televisión, a la participación ciudadana, a la solidaridad, a la equidad de género y al respeto a los derechos de los grupos vulnerables.

Se facilita la transmisión de programas en lenguas indígenas

A través de considerar a las lenguas indígenas como parte del idioma nacional, dejará de ser necesaria la autorización expresa para transmitir programas en esas lenguas.

¿Por qué el Estado no renunció a su derecho de obtener 30 minutos diarios de transmisiones en cada estación de radio y televisión?

No cambia la duración de 30 minutos de los tiempos del Estado que fija la Ley

El artículo 15 del nuevo Reglamento refrenda lo que ordena el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en el sentido de que es obligación de las estaciones de radio y televisión incluir gratuitamente en su programación diaria 30 minutos sobre acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación.

El nuevo Reglamento permite un mejor aprovechamiento de los 30 minutos de los tiempos del Estado

El Estado mexicano podrá decidir a conveniencia propia, utilizar 10 minutos, de los 30 que por Ley le corresponden, en segmentos mínimos de 20 segundos.

La nueva segmentación ofrece mayor versatilidad, pero no es obligatoria, porque el tiempo del Estado podrá ser utilizado de manera continua o discontinua para programas que van de veinte segundos a media hora de duración. Esto permite la emisión de mensajes breves que tienen mayor impacto y penetración, sin demérito de la profundidad que ofrecen los programas de 5 minutos o más.

Los poderes y órganos del Estado seguirán participando, como lo hacen hoy, de estos tiempos. La ventaja es que podrán optar, según sus necesidades, por mensajes muy breves o por programas de mayor duración.

El Instituto Federal Electoral y, a través de él, los partidos políticos, seguirán disponiendo de los tiempos del Estado a que se refiere el COFIPE con la ventaja de que, si así lo dispone, podrá

segmentar los mensajes de acuerdo a las necesidades que el propio Instituto determine. Con ello se pone fin a la controversia sobre la transmisión gratuita de mensajes del IFE.

La nueva segmentación de los tiempos del Estado también permite la difusión de campañas como la que a partir del 14 de octubre inició el Poder Legislativo. Este beneficio se extiende a todos los poderes y órganos del Estado.

El nuevo Reglamento promueve mejores horarios para las cápsulas de 5 minutos o más

La nueva disposición prohíbe la difusión de los segmentos de 5 minutos durante el tiempo que las televisoras dediquen a "infomerciales", que normalmente se transmiten entre las 0:00 y las 5:59 horas.

En la práctica, con el nuevo Reglamento estas cápsulas se transmitirán en un lapso de 18 horas comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas y no en la madrugada como sucedía en algunas ocasiones.

¿Por qué no se elimina el impuesto que dio origen al 12.5%?

La ley que establece el impuesto de 25% a cargo de empresas concesionarias federales permanece sin cambio

La facultad de establecer o derogar impuestos y contribuciones federales es exclusiva del Congreso de la Unión. Lo que se abrogó fue un Acuerdo presidencial que hacía posible el pago de este impuesto en especie.

En sustitución de ese Acuerdo, el Presidente de la República emitió un Decreto que permite a los concesionarios de radio y televisión que así lo deseen, pagar el impuesto a través de la transmisión de 18 minutos en T.V. (equivalentes hasta a 54 mensajes de 20 segundos diarios por estación) y 35 minutos en radio (equivalentes hasta a 105 mensajes de 20 segundos diarios por estación) de materiales grabados del Poder Ejecutivo.

Se dota al Estado de un instrumento para hacer valer su potestad tributaria

El Acuerdo anterior dejaba al Ejecutivo sin instrumentos para el cobro efectivo del impuesto, lo que impedía dar cabal cumplimiento a lo que ordena la ley.

Ahora, el artículo tercero del Decreto permite asegurar el pago del impuesto a cargo de los concesionarios, toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá proceder, en

términos de las disposiciones fiscales, a efectuar el cobro en efectivo y a poner en marcha el procedimiento administrativo de ejecución.

El Decreto del 10 de octubre de 2002 representa ventajas que no ofrecía el Acuerdo que establecía el 12.5%

Los tiempos correspondientes al 12.5% no se transmitían de manera proporcional y equitativa debido a que existían 3 condicionantes:

- que no se pusiera en peligro la estabilidad económica de las estaciones,
- que se tomaran en cuenta las características de su programación y,
- que se notificara al concesionario el uso de los tiempos con una razonable anticipación.

Como resultado, más de la mitad de las transmisiones de televisión con base en el 12.5% se concentraba entre las 0:00 y las 5:00 horas. Por ello, los mensajes tenían efectos muy limitados en la población.

De los 64 anuncios de 30 segundos que podían emitirse, alrededor de 35 se perdían en horarios de audiencia prácticamente nula porque el Estado no contaba con instrumentos para exigir mejores horarios. Consecuentemente, sólo 29 mensajes alcanzaban audiencias más amplias y ninguno se transmitía en horario preferencial.

En contraste, el nuevo Decreto garantiza que la totalidad de los mensajes se transmitan entre las 6:00 y las 24:00 horas y que al menos 6 mensajes de 30 segundos o 9 mensajes de 20 segundos diarios por estación, se emitan en horario AAA (entre las 20:00 y las 23:00 horas).

Con ello, la ganancia en audiencia derivada del Decreto es de entre un 100% y un 140%.

Si tomamos como ejemplo el canal con mayor audiencia de una de las concesionarias, puede comprobarse claramente el incremento en niveles de audiencia que podrá alcanzarse como resultado del nuevo Decreto.

NUMERO DE SPOTS DE 30" POR HORA		
HORARIO	ANTES	AHORA
0:00 a 6:00	35	0
6:00 a 20:00	22	28
20:00 a 23:00	0	6
23:00 a 24:00	3	2
TOTAL	60*	36

* Número real de spots transmitidos.

PUNTOS DE RATING ACUMULADOS		
HORARIO	ANTES	AHORA
0:00 a 6:00	7.7	0
6:00 a 24:00	58.6	161.6
TOTAL	66.3	161.6

Ello en virtud de que el Decreto del 10 de octubre, no sólo obliga a que los tiempos de transmisión sean distribuidos de manera proporcional, sino que también establece un horario definido que garantiza mayores audiencias y no impone condición alguna.

Esta nueva disposición pone fin al debate sobre el significado de "tiempo diario de transmisión", que estuvo vigente desde la emisión del Acuerdo en 1969 y que año tras año se interpretó como el tiempo sujeto a comercialización (equivalente a 32 minutos en televisión y a 72 minutos en radio y no a 180 minutos como algunos lo han sostenido).

Aunado a la garantía de transmisión en horarios preferenciales, se fortalece la capacidad recaudatoria del Estado. Los 6 mensajes diarios por estación transmitidos entre las 20:00 y las 23:00 horas tienen un valor financiero superior a los cerca de 35 que se emitían entre las 0:00 y las 5:00 horas.

En síntesis, si se suman las ventajas que ofrece la nueva segmentación de los tiempos del Estado más la proporcionalidad y el horario definido que establece el nuevo Decreto, resulta que:

TIEMPOS DE LOS QUE DISPONE EL ESTADO EN TELEVISIÓN		
	ANTES	AHORA
Tiempo del Estado	30 min. a lo largo de 24 hrs. en fragmentos mínimos de 5 min. En la práctica el promedio era de una cápsula de 5 min. por día	30 min. a lo largo de 24 hrs. divididos en: - 10 min. a lo largo de 24 hrs. Promedio: 0.83 spots de 30" por hora o 1.25 spots de 20" por hora - 20 min. a lo largo de 24 hrs. (salvo horario de infomerciales) en fragmentos mínimos de 5 min.
Tiempo Fiscal	32 min. a lo largo de 24 hrs. Promedio: 2.67 spots de 30" por hora	18 min. a lo largo de 18 hrs. Promedio: 2 spots de 30" por hora o 3 spots de 20" por hora
Total	2.67 spots de 30" por hora + 1 cápsula de 5 min. por día	2.83 spots de 30" por hora o 4.25 spots de 20" por hora (71% en horario garantizado entre las 6:00 y las 24:00 hrs.) + hasta 4 cápsulas de 5 min. por día

DEL PROCEDIMIENTO PARA LA EXPEDICIÓN DEL REGLAMENTO Y DEL DECRETO PRESIDENCIAL

El Reglamento y el Decreto no se oponen a la Mesa de Diálogo sobre Medios

La Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos ha desarrollado sus trabajos por etapas. La primera etapa concluyó con la identificación de las propuestas más relevantes.

Actualmente está en curso la segunda etapa que, por acuerdo de la propia Mesa, consiste en la redacción de un proyecto de iniciativa de ley.

La emisión del Reglamento y del Decreto en nada interrumpe ese trabajo, puesto que sus alcances son de naturaleza muy distinta. Tampoco cancela la intención de someter, eventualmente, una propuesta de nueva ley consensada.

Esclarecimiento de objetivos

El objetivo de la Mesa fue proponer un proyecto de iniciativa de ley y no la expedición de un Reglamento o de un Decreto del Ejecutivo.

Efectivamente, no se llevó a cabo una consulta específica para la formulación del nuevo Reglamento y Decreto. Sin embargo, algunas opiniones de los participantes en la Mesa para el

Diálogo fueron consideradas en la elaboración de ambos ordenamientos, en la inteligencia de que sus alcances tendrían los límites que corresponden a un reglamento del Ejecutivo y que no existirían en el caso de una reforma legal.

La expedición del Reglamento y del Decreto no sustituye una nueva ley en la materia. Por lo tanto, ni anula ni relega el diálogo que, a lo largo de más de un año, han sostenido el gobierno, los partidos, el Legislativo, las organizaciones cívicas y los concesionarios.

Reglamentar no es legislar

La expedición de un reglamento no sustituye las facultades legislativas del Congreso. Es un instrumento que la Constitución otorga al Poder Ejecutivo para precisar las disposiciones y las condiciones de aplicación de la Ley, sin contravenirla.

Publicación vespertina del Reglamento y del Decreto

La publicación de más de una edición del Diario Oficial de la Federación en un mismo día, no es algo extraordinario ni irregular. Por razones distintas, ha habido diversas publicaciones en ediciones vespertinas.

La Ley del Diario Oficial de la Federación señala que podrá ser publicado todos los días del año sin señalar ni número máximo de ediciones diarias ni hora precisa para ello.

Esto significa que el horario de publicación es irrelevante y no produce consecuencias jurídicas. Lo que sí genera efectos es la fecha de publicación, ya que con ella inicia el ámbito temporal de validez de la disposición jurídica contenida en su edición. Así lo confirma el artículo 4° del Código Civil Federal.

Observancia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La publicación del Reglamento y del Decreto no contraviene disposición alguna de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Tal y como lo señalan los artículos 10 y 6° transitorio de esa Ley, no hay obligación de poner a disposición del público los proyectos de normas generales en tanto no se expida su reglamento. Ese ha sido el criterio sostenido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Anexo 5

¿QUÉ CAMBIA CON LOS DECRETOS DEL PRESIDENTE?*

MESA CIUDADANA PARA LA REFORMA INTEGRAL
DE LOS MEDIOS COMUNICACIÓN

I. Con el Decreto Presidencial sobre los Tiempos Fiscales (Oficiales)

Es necesario distinguir los “tiempos fiscales”, u oficiales, establecidos como el 12.5% del tiempo diario de transmisión de cada estación, de los “tiempos del Estado” que son 30’ incluidos en el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.

El Presidente modificó el impuesto relativo a los tiempos oficiales, quedando en lo básico de la siguiente manera:

“Los concesionarios... pagarán la contribución que se menciona con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con treinta y cinco minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal, con una duración de veinte a treinta segundos... “ (Art. 1º, inciso I)

“Si el Ejecutivo Federal no utilizare, total o parcialmente, tales tiempos de transmisión, deberá hacerlo el concesionario para sus propios fines.. “(Art. 1º. inciso I)

“Los tiempos de transmisión a que se refiere la fracción anterior, serán distribuidos de manera proporcional dentro del horario de las 6:00 a las 24:00 horas en cada radiodifusora o televisora...” (Art. 1º. inciso II)

“Con el pago a que se refiere... quedará cubierto íntegramente el impuesto establecido por el artículo noveno de la Ley... “(Art. 2º.)

Las Implicaciones son las siguientes:

* Ver página 176, reacción de la ciudadanía organizada contra el “Decretazo”, documento redactado por Hugo Almada, vocero de los grupos de participación ciudadana que se habían integrado a la Mesa de Diálogo.

a. En el Tiempo Disponible:

Se reducen los tiempos oficiales del 12.5% del tiempo de transmisión (3 horas) al 1.25% (18 minutos). Se especifica que esto cubre totalmente el impuesto. Esto implica una reducción del 90% en el caso de la TV. (y de 80% en el caso de la Radio).

La Secretaría de Gobernación ha manejado que este tiempo oficial “año tras año se interpretó como el tiempo sujeto a comercialización (equivalente a 32 minutos en televisión y a 72’ en radio)”. Esta es una interpretación interesada. El decreto previo establecía con toda claridad:

“Los concesionarios... podrán solicitar se les admita el pago de su importe con el doce y medio por ciento *del tiempo diario de transmisión de cada estación*. El Estado, por conducto del Ejecutivo a mi cargo, hará uso de ese tiempo...”

b. En la Audiencia

Se ha dicho que con la expedición del Decreto el Ejecutivo gana en audiencia. Esto no es cierto.

El decreto anterior establecía que:

b) “Los tiempos de transmisión a que se refiere el inciso anterior *serán distribuidos proporcional y equitativamente* dentro del horario total de transmisiones...”

Es decir, el tiempo de transmisión disponible cubría exactamente el 12.5% de cada hora de transmisión, 7.5 minutos, o en su caso, la agrupación proporcional de acuerdo a la forma como se agrupan los horarios, el 12.5% del tiempo de AAA, el 12.5% del AA y el 12.5% de la madrugada.

El nuevo decreto, como se consigna arriba, también *establece la distribución proporcional* dentro del horario de 6:00 a 24:00 horas. Es decir, *estaba proporcional y se queda proporcional*. No hay ningún cambio en la distribución.

El tiempo disponible, reglamentado, es el siguiente:

Horario	Antes	Ahora
De 0 a 6 horas	7.5 min./ hora	-----
De 6 a 24 horas	7.5 min./ hora	1 min. / hora

O si se prefiere en razón del tiempo disponible en cada horario:

Horario	Antes; % del Tiempo Total	Ahora; % del Tiempo Total
De 0 a 6 horas	12.5 %	0.00 %
De 6 a 20 horas	12.5 %	1.67 %
De 20 a 23 horas	12.5 %	1.67 %
De 23 a 24 horas	12.5 %	1.67 %

Tanto la Presidencia, como la Secretaría de Gobernación, mienten cuando afirman que con el nuevo decreto se gana en audiencia.

c. En la Posibilidad del Cobro del Impuesto

En su defensa del nuevo decreto, Gobernación afirma que:

“El acuerdo anterior dejaba al Ejecutivo sin instrumentos para el cobro efectivo del impuesto, lo que impedía dar cabal cumplimiento a lo que ordena la ley. Ahora, el artículo 3º. del Decreto permite asegurar el pago del impuesto a cargo de los concesionarios, toda vez que la SHCP podrá proceder, en términos de las disposiciones fiscales, a efectuar el cobro en efectivo y a poner en marcha el procedimiento administrativo de ejecución”. (Reforma, Viernes 18 de octubre, p.21 A.)

Por favor ponga atención en lo que va a leer:

El artículo III que cita Gobernación, es el del decreto anterior. *El del nuevo reglamento es parecido, (básicamente lo mismo) si bien no establece tan claramente que se procederá al cobro en efectivo sino que “será cubierto de acuerdo con las disposiciones fiscales relativas al pago de contribuciones” y que se informará al S.A.T.*

No sabemos si a quién redactó la defensa de Gobernación se le confundieron los documentos, o si la defensa cae de plano en el cinismo. Preferimos quedarnos con la primera opción.

Tampoco sabemos si existen acuerdos que no se han hecho públicos. Lo que es claro es que de acuerdo al decreto anterior el Ejecutivo contaba ya efectivamente con ordenamientos que permitían hacer efectivo el uso de los tiempos oficiales, en los términos establecidos, básicamente los mismos que ahora.

d. En el Sujeto que Utilizará los Tiempos Oficiales

Pero la implicación más grave tiene que ver con los sujetos que podrían hacer uso de los tiempos oficiales. El problema está en que, mientras el ordenamiento anterior establecía que

“... El Estado, por conducto del Ejecutivo a mi cargo, hará uso de ese tiempo para realizar las funciones que les son propias, de acuerdo a la LFRT...”, (Punto Primero, inciso a)).

El nuevo Decreto establece que los tiempos se utilizarán:

“para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal, con una duración de veinte a treinta segundos...” (Art. 1º, inciso I)

Se excluye así del posible uso de los tiempos oficiales a todo el resto del Estado: a los otros poderes de la Unión, el Legislativo y el Judicial; a los organismos autónomos del Estado, como el IFE, la CNDH o las universidades públicas; a los partidos políticos y a la sociedad civil, y se autorizan sólo *materiales grabados por el Poder Ejecutivo Federal*.

Más aún, al especificar que los materiales tendrán una duración de 20 a 30”; se excluye toda posibilidad de programas educativos o culturales y se establece que serán utilizados para publicidad.

En el nuevo texto la publicidad del Ejecutivo no sólo se prioriza; sino que se *cancela toda posibilidad de otro uso*. El segundo párrafo del mencionado inciso establece que:

Si el Ejecutivo Federal no utilizare, total o parcialmente, tales tiempos de transmisión, deberá hacerlo el concesionario para sus propios fines.

En el Costo para el Erario y la Institucionalidad del Estado

La gravedad de esta disposición no puede minimizarse, al menos desde dos puntos de vista:

- a. Al reducir drásticamente la posibilidad de promoción de instituciones como el IFE, la CNDH o los otros dos poderes de la Unión, se dificultan las tareas de tránsito hacia la democracia, hacia una cultura de respeto a los derechos humanos, o de difusión y consolidación del Poder Legislativo y del Sistema de Impartición de Justicia, tareas todas ellas centrales en este período.

- b. La medida anterior obligará a todas estas instituciones, en el caso de que se requiera dicha promoción, a pagar publicidad, lo que necesariamente llevará a un mayor cargo al erario público, para el beneficio de las televisoras.

En síntesis: en aras de asegurar “la buena voluntad” de los señores de los medios:

- *El Presidente regala el 90% del tiempo del que disponía.*
- *Sin ser cierto que logra una mayor audiencia.*
- *Y sacrificando el tiempo de los demás, de los otros poderes, de los órganos autónomos del Estado, de los partidos políticos y la sociedad civil, lo que en las condiciones actuales atenta incluso contra la institucionalidad del Estado..*

Se ha argumentado que esta reducción del tiempo obedece a que los tiempos oficiales eran tan grandes que nunca se utilizaron completamente. Si bien esta afirmación es parcialmente cierta, es necesario considerar que:

- a. Fue así porque el Estado no tuvo la voluntad de hacerlo, prefiriendo comprar publicidad pagada a un costo extremadamente alto, con cargo al erario público. Pero esto no implica que deba seguir siendo así.
- b. Los tiempos oficiales si tenían ya una utilización importante por diversos organismos del Estado.
- c. Existían ya en la Mesa de Diálogo para la Reforma a la LFRT, *en la que participaban todos los actores involucrados*, propuestas elaboradas para una distribución mucho más racional de estos tiempos.
- d. La reducción es excesivamente drástica; y no sólo se reduce el tiempo, sino también el sujeto que puede utilizar los tiempos.

El Presidente del Cambio Democrático, de la austeridad y la sobriedad en las finanzas públicas, el que dice requerir urgentemente una reforma fiscal porque no tiene dinero para sus programas sociales, pretende utilizar sólo para su publicidad los tiempos que corresponden al conjunto del Estado, y obligar al erario público a incrementar considerablemente su gasto, si es que se quiere difundir las tareas imprescindibles para el tránsito a la democracia y la reforma del Estado.

II. ¿Qué cambia Con el Nuevo Reglamento a la Ley Federal de Radio y Televisión?

1. En los Tiempos del Estado

Los tiempos de Estado son 30 minutos, establecidos en la Ley Federal de Radio y TV, aparte e independientes de los Tiempos Oficiales.

El Nuevo Reglamento establece que hasta 10 minutos de este tiempo podrán, si se desea, dividirse en formatos o segmentos de no menos de 20 segundos cada uno; lo que abre la posibilidad de la utilización de spots de publicidad breves, lo que sin duda representa un avance en relación al Reglamento anterior, que no permitía bloques menores a 5 minutos.

Sin embargo, y a diferencia de los tiempos oficiales, aquí no se establece de ninguna manera el horario para las transmisiones, sino que además se pretende eliminar la competencia del Consejo Nacional de Radio y Televisión en ello, pasando sobre el ordenamiento legal.

“Los horarios de transmisión de materiales con cargo al tiempo del Estado a que se refiere el artículo 59 de la LFRT, se fijarán de común acuerdo con los concesionarios y permisionarios con base en las propuestas que formule la Dirección General de R.T.C.” (Art. 16).

Es necesario indicar que en los ordenamientos referidos a los horarios de estos tiempos, (LFRT, art. 59 y 61; y los artículos 15, 16 y 46 del Nuevo Reglamento), *no hay ninguna indicación de que la distribución será “proporcional”, y ni siquiera es explícita la eliminación de los horarios de la madrugada.* Lo que el artículo 46 señala es que:

“Las estaciones de radio y televisión concesionada *podrán* transmitir, de las 00:00 y hasta las 5:59 horas, programas de ofertas de productos... Los tiempos del Estado a que se refiere la fracción II del artículo 15 de este Reglamento *no se podrán transmitir en los programas* destinados a la oferta de productos.”

Con la redacción del texto bastaría que, digamos, no hubiera programa de éstos de las 3 a las 4 de la mañana, para que el programa del IFE no se transmitiera *en los programas* con ese destino. O podría perfectamente transmitirse de 5 a 6 a.m., cuando aquéllos hubiesen terminado.

Por el contrario, el artículo 16 señala que los tiempos se tomarán “de común acuerdo” con los concesionarios. Y en el caso que estos no estén “de común acuerdo” no hay previsto nada.

Estos tiempos sí siguen abiertos a la transmisión de materiales grabados por otras instancias que no sean el Ejecutivo (el IFE, la CNDH o el Legislativo), si bien se estipula que dicho material será “proporcionado por la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de R.T.C.” (art. 15).

2. En el Consejo Nacional de Radio y Televisión

Otra de las cosas que se ha publicitado es que con el reglamento “se ciudadaniza” el Consejo Nacional de Radio y Televisión. La ciudadanización que ha pregonado el Presidente consiste en que:

“El Consejo integrará como invitado permanente *con voz, pero sin voto, a un representante* de la sociedad civil organizada, así como a uno más de la industria de la radio y la televisión...” (Art. 47)

Y ni siquiera menciona cómo o quién designará el representante.

Por lo demás, el Presidente no tiene facultades para reglamentar o cambiar la composición de dicho Consejo, ya que ésta está establecida en el artículo 90 de la LFRT (4 representantes .del Ejecutivo, dos de la Industria de Radio y TV y dos de los trabajadores), y si el invitado permanente se considera consejero aún con estos pequeños cambios está excediendo sus atribuciones. Pero no deja de ser significativo el engaño que se ha pretendido hacer, al insistir en que uno de los beneficios del Acuerdo es que dicho Consejo se ciudadaniza con dicho reglamento.

Una autoridad autónoma en materia de Medios de Comunicación es una de las necesidades más urgentes de la Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, discusión que se ha dado en la mayoría de las 7 mesas de trabajo de las mesas de diálogo.

3. En el Derecho de Réplica

Bueno, y éste es uno de los temas más mencionados, *no se concede el derecho de réplica* (art. 38 del Nuevo Reglamento).

En realidad el derecho de réplica ya estaba en Ley. Está incluido en la Convención Americana de Derechos Humanos, signada por el Ejecutivo mexicano y ratificada por el Senado de la República desde diciembre de 1980, por lo que de acuerdo al artículo 133 Constitucional tienen el carácter de Ley Suprema de la Nación.

Lo que ha faltado no es la consagración de dicho derecho en la legislación, sino su reglamentación de manera que resulte aplicable y sancionable. Esto no se hace en este Reglamento.

De hecho, y a pesar de que ya está en Ley, el Reglamento *no lo concede, y en ese sentido va en contra de la propia Ley*. Veamos el texto:

Toda persona física o moral, podrá ejercitar el derecho de réplica cuando un material que sea difundido en cualquier programa de

una estación de radio o televisión *no cite la fuente de la cual extrajo la información y considere que los hechos que la aluden son falsos e injuriosos.*

En primer lugar, la redacción lógica del texto establece condición sobre condición, y no condiciones alternativas. Para que un ciudadano ejerciera su derecho de réplica tendrá que darse las tres condiciones:

- a. Que la emisora no cite la fuente, además.
- b. Que considere que los hechos son falsos, además
- c. Que sean injuriosas.

La primera de ellas, además, es totalmente contraria a todo derecho, pues bastaría que la emisora cite la fuente, (así sea ésta un pasquín sin ninguna credibilidad) para que dicha emisora no tuviera dicha obligación.

La técnica jurídica del texto es en extremo confusa y deficiente. El último párrafo del artículo plantea textualmente:

“En el caso de que la estación de radiodifusión cite la fuente de la cual extrajo la información, y ésta haga la aclaración correspondiente, el aludido podrá ejercitar ante el concesionario o permisionario de radio o televisión el derecho consagrado en este artículo”

Esto es, lo que el Reglamento dice, es que, *una vez que el ciudadano se sienta agraviado y manifieste su reclamo*, si la fuente citada hace la aclaración correspondiente, entonces podrá ejercer su derecho, si la fuente no hace la aclaración, entonces no tiene derecho.

Pero esto no es todo.

“Para hacer valer este derecho, el interesado presentará, por escrito y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la transmisión, la solicitud de aclaración correspondiente, *la cual evaluará su procedencia*, a efecto de hacer la aclaración.”

La Ley de Imprenta señala en los ocho días siguientes, aquí sólo se permite en las 48 horas siguientes, se encuentre el afectado informado o no.

Pero lo más grave es lo señalado en cursivas. El reglamento no está concediendo el derecho de réplica, como la Ley de Imprenta, cuando el ciudadano se ve afectado. Ni tampoco designa una autoridad imparcial que pudiera decidir, sino que deja la decisión *en la misma emisora afectadora*, que es la que evaluará si procede o no el derecho de réplica del ciudadano.

En términos jurídicos, para que exista un derecho tiene que existir una obligación. Mi derecho a la vida implica que usted está obligado a no matarme.

Aquí no hay ninguna obligación de la televisora, lo que significa claramente que *no hay ningún derecho de réplica*, sino, en su caso, una graciosa concesión de la emisora.

El siguiente párrafo no deja de tener humor:

“En el caso que la estación de radiodifusión estime que la aclaración solicitada es improcedente, el interesado tendrá a salvo sus derechos para recurrir a las vías jurisdiccionales correspondientes”

4. En las Concesiones y los Permisos.

En materia de Concesiones hay pocos cambios, ni para bien ni para mal. Se dice que se crea un Registro de los concesionarios, pero éste ya existía, (se le quita incluso la palabra “Público”) y falta ver si funciona. Las facultades de la S.C.T. para el otorgamiento de concesiones están en la Ley, por lo que el reglamento no puede cambiarlas. De cualquier manera se mantiene completamente la discrecionalidad del Ejecutivo en su otorgamiento y refrendo (art. 11).

En las condiciones para el refrendo de las concesiones, se tiene mucho cuidado de no incluir nada que tenga que ver con Programación, (así se trate de violaciones graves y reiteradas a la Legislación), tal como fue la petición específica de los concesionarios en la Mesa de Diálogo. Para el refrendo se tomará en cuenta “que el concesionario haya hecho un buen uso del espacio radioeléctrico” así como “el resultado de las evaluaciones de carácter técnico”, realizadas por la propia S.C.T., y la opinión de Gobernación. (Art. 13).

El problema está en los aspectos que el Reglamento no toca, algunos de los cuales eran de urgente resolución. En el caso de los permisos **cuya autorización recae en la SCT en los mismos términos (art. 13)**, *sigue sin especificarse el plazo* que dicha Secretaría tendrá para responder a las solicitudes, lo que desde el punto de vista de la Sociedad Civil es uno de los problemas principales de toda la legislación y el reglamento anterior. Sencillamente nunca contestan las solicitudes, lo que ha originado que la gran mayoría de las radios sociales o comunitarias tengan que mantenerse al margen de la legalidad.

5. Lo que sí cambia el Reglamento: La Publicidad

Más allá del engaño que ha implicado, el impacto real de los cambios publicitados es tan pequeño que mueve a preguntarnos si no se ha tratado más bien de una cortina de humo para distraer y ocultar lo que en verdad se quiere hacer pasar. Efectivamente así es.

Las modificaciones de fondo del Reglamento *están en el negocio*, en la programación y sobre todo en la publicidad.

Primero en la programación viva y nacional, que los artículos 31-33 del nuevo reglamento flexibilizan. Siguiendo al anterior, el nuevo reglamento considera programación “viva”, (además de los programas propiamente en vivo) la 1ª. transmisión en cada estación de películas o cintas que se filmen o graben en territorio nacional, pero reduce el porcentaje del tiempo exigido, *del 30 al 5 %*.

A pesar de que este porcentaje incluye los noticieros, programas de concurso, y espectáculos deportivos, que sí se programan frecuentemente, se evita definitivamente cualquier compromiso con la producción y promoción del arte, el cine o la cultura nacional.

En cuanto a la publicidad, si bien se mantiene en apariencia el porcentaje estipulado en el ordenamiento anterior, en realidad aquí los cambios sí son de fondo.

El art. 42 del reglamento anterior señalaba:

“El tiempo destinado a propaganda comercial, dentro de programas y en cortes de estación, no excederá del dieciocho por ciento del tiempo total de transmisión de cada estación.”

Mientras que el artículo 40, inciso I, señala que:

“en estaciones de televisión, el tiempo destinado a propaganda comercial no excederá del dieciocho por ciento del tiempo total de transmisión de cada estación...”

La duración de la propaganda comercial no incluye los promocionales propios de la estación...”

Más aún, el inciso b) del artículo establecía que:

“A partir de las veinte horas hasta el cierre de la estación los comerciales no podrán exceder de la mitad del total del tiempo autorizado para propaganda comercial.”

Con el objeto de impedir la saturación excesiva en las horas de mayor audiencia (y precio). Este inciso ya no aparece.

También desaparecen las reglas para la distribución de la propaganda dentro de los programas, que establecían que:

Primera: Cuando se trate de películas, series filmadas, telenovelas, teleteatros grabados y todas aquellas transmisiones cuyo desarrollo obedezca a una continuidad natural, narrativa o dramática, *las interrupciones para comerciales no podrán ser más de cuatro por cada hora de transmisión, y cada interrupción no excederá de dos minutos de duración.*

Así como la segunda regla, que establecía un máximo de diez interrupciones cuando no hubiese la continuidad señalada arriba.

Finalmente, el artículo 46 establece que:

“Las estaciones de radio y televisión concesionadas podrán transmitir, de las 00:00 y hasta las 5:59 horas, programación de oferta de productos”

Lo que es claro que rebasa extraordinariamente el porcentaje permitido, tan sólo este tiempo representa el 25%. Es decir, se pretende que la “oferta de productos” no es “propaganda comercial” sino alguna otra cosa distinta, que por lo demás en realidad no tiene límites de horario ni de tiempo. Tanto la continuación del mismo artículo, como el transitorio 9º, establecen que:

“La Secretaría de Gobernación podrá autorizar la transmisión de dichos programas en un horario distinto” (art. 46) y que “En el caso de que al inicio de la vigencia de este Reglamento, alguna concesionaria de radio o televisión venga transmitiendo programas de oferta de productos en horarios distintos al comprendido entre las 00:00 y las 5:59 horas, podrán continuar haciéndolo en los mismos horarios. En cualquier otro caso, se requerirá de la autorización a que se refiere el párrafo I del artículo 46... (transitorio 9º).

Quizá con el argumento de que de todas maneras la ley o los reglamentos no se estaban respetando, *se suprime en realidad cualquier normatividad a la publicidad*, lo que equivaldría por ejemplo, a que como se hacían fraudes electorales habría que flexibilizar las leyes para que ya no fueran delito. La razón y el objetivo del Nuevo Reglamento está ahora claramente a la vista.

III. A manera de Conclusión

En cuanto al contenido del Reglamento creemos que no es en realidad ya necesaria ninguna conclusión. En todos sus puntos, el texto del Reglamento favorece de manera abierta y exclusiva a los Concesionarios, sin consideración alguna hacia las necesidades de otras instituciones o actores y sin respetar los acuerdos de la mesa de Diálogo, firmados entre otros por los Concesionarios y el propio Ejecutivo.

Por otra parte, en varios de los puntos publicitados, el Presidente y la Secretaría de Gobernación han mentido de manera tan abierta que no podemos sino manifestar una honda preocupación.

En este momento y más allá de estos hechos, sin embargo, lo que verdaderamente está en juego es la posibilidad de dar continuidad a los trabajos de la Mesa de Diálogo y de culminar el proceso de Reforma a la Legislación de los Medios Electrónicos, que el país necesita para transitar hacia la democracia,

hacia una cultura de respeto a los derechos humanos y hacia una sociedad más participativa e incluyente.

La responsabilidad de cada uno de los partidos políticos es ineludible. Se requiere el compromiso real de todos los partidos y actores participantes para la constitución de una Conferencia Parlamentaria seria, *con la participación de los diferentes actores, diputados y senadores y el compromiso real de las dirigencias nacionales— que dé continuidad a los trabajos y asuma de manera conjunta y de cara a la nación la trascendencia de la tarea.

El Legislativo, y la Sociedad, tienen la palabra.

Anexo 6

MESA DE DIÁLOGO / GRUPO 5*

**MESA DE DIÁLOGO
PARA LA REVISIÓN
DE LA LEGISLACIÓN
DE MEDIOS ELECTRÓNICOS**



**GRUPO 5
PROGRAMACION**

* Ver página 183, que se refiere a la propuesta de programación.

TEMARIO

PRESENTACIÓN

DOCUMENTO

TEMA 1 TIEMPOS OFICIALES

TEMA 2 PUBLICIDAD

TEMA 3 PROGRAMACIÓN

TEMA 4 DERECHO DE RÉPLICA

TEMA 5 SUPERVISIÓN Y SANCIONES

TEMA 6 CORRESPONSABILIDAD

TEMA 7 PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN

TEMA 8 LEGISLACIÓN ASOCIADA

TEMA 9 NUEVAS TECNOLOGÍAS

TEMA 10 PATRIMONIO AUDIOVISUAL

PARTICIPANTES EXTERNOS

FIRMAS DE CONFORMIDAD.

PRESENTACIÓN

Con el propósito de revisar la Ley Federal de Radio y Televisión que data de 1960 y otros ordenamientos que regulan la industria de la radio y la televisión, la Secretaría de Gobernación se responsabilizó, en el marco de sus atribuciones, de realizar una consulta pública para la cual se convocó a sectores académicos, instituciones públicas y privadas, organizaciones civiles y partidos políticos.

Como una de las siete mesas de trabajo establecidas para ese efecto, el Grupo de Programación se reunió a lo largo de 13 sesiones desde el 28 de mayo hasta el 25 de octubre con la finalidad de recabar los planteamientos para proponer a la Mesa de Diálogo para la Revisión de la Legislación de los Medios Electrónicos los elementos para que se ponga a consideración del Poder Legislativo un nuevo marco jurídico que regule un sector industrial en constante innovación

El tema de la Programación, contenido en el Capítulo III de la Ley vigente en la materia (del Artículo 58 al 80) fue objeto de animados debates, los cuales sirvieron para que con base en los 10 puntos definidos por el grupo de trabajo se ofrecieran diferentes posturas, lo que concluyó con la exposición del documento que a continuación se presenta, producto del trabajo intenso, siempre dentro de un marco de concordia, que sin embargo permitió posicionar puntos de vista particulares que, en su diversidad, resultaron vitales para la tarea del grupo.

DOCUMENTO QUE PRESENTA LA MESA 5

EL TEMA DE PROGRAMACIÓN

PRINCIPIOS GENERALES

I. La Mesa señala que en el texto de la ley deben quedar claros y precisos todos los conceptos involucrados, valores implícitos, y obligaciones y derechos a fin de acotar el criterio discrecional en la interpretación de la misma.

II. La Mesa se pronuncia en contra de todo tipo de censura.

III. El espíritu del Artículo 3º Constitucional debe permear la programación de los medios electrónicos. Los derechos de los niños deben ser respetados cabalmente para ser protegidos, apoyados e impulsados desde los primeros años. Esta protección se encuentra establecida en el artículo 43 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

IV. Son bienvenidos los códigos de ética que los medios se impongan, pero éstos tiene que partir de la normatividad y no pretender suplirla.

Tema1. Tiempos Oficiales

TIEMPOS FISCALES

PROPUESTAS

1. Eliminar el pago en especie, sin que esto signifique la eliminación de la obligación fiscal.
2. En caso de permanecer la modalidad del tiempo fiscal, deberá cumplirse cabalmente lo establecido en el decreto del 31 de diciembre de 1968, le corresponde a la autoridad determinar los horarios de transmisión, los cuales serán obligatorios para los concesionarios.

Para la modalidad del pago, se presentaron las siguientes:

Propuestas complementarias:

Grupos de Participación Ciudadana plantea:

- a)- El 12.5% se dividirá de la siguiente manera: el 6.25% será pagado en efectivo por los concesionarios y los recursos se destinarán a un fondo de producción audiovisual que será administrado por un Consejo Ciudadano designado por la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas y privadas. El Consejo ciudadano administrará el 6.25% restante en tiempo de programación para la difusión de la producción audiovisual producida por el fondo.

- b)- Que se pague el 4% sobre ingresos mercantiles.

- c)- Que sea deducible de impuesto el gasto de ONGs o IAPs en producción para tiempos fiscales.

- d)- VOTO PARTICULAR**

La CIRT señala que éste no es tema a discutir en esta Mesa, toda vez que no es materia de la Ley Federal de Radio y Televisión, ya que está previsto en un decreto presidencial. Se manifiesta por la eliminación de la obligación fiscal.

TIEMPO DE ESTADO

PROPUESTAS

1. Que se cumpla cabalmente con lo que establece el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión y el artículo 52 de su Reglamento.

2. Definir en la Ley Federal de Radio y Televisión las formas de administrar los 30 minutos del Estado entre los 3 poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), órganos autónomos y sociedad.

3. Definir formas de descentralización de estos tiempos, a fin de que los gobiernos de los estados y los municipios, puedan hacer uso de ellos para la difusión de los mensajes de interés local y regional, en las empresas de radiodifusión de cada uno de los estados.

4. La autoridad determinará los horarios de transmisión, y serán obligatorios para los concesionarios.

5. El Estado promoverá la difusión de programas de orientación ambiental.

VOTO PARTICULAR

La CIRT se manifiesta a favor de que la ley quede como está y que la autoridad siga negociando con los concesionarios los horarios de transmisión.

TEMA 2. PUBLICIDAD

PROPUESTAS

1.-Que en materia de porcentajes de publicidad con respecto a la programación total, la Ley Federal de Radio y Televisión se cumpla cabalmente.

2.-Las sanciones a las violaciones de la ley deben considerar las reincidencias.

3.-Se deberá hacer un distingo claro entre publicidad y patrocinio.

4.-La publicidad deberá ser comprobable y congruente.

5.-La normatividad sobre publicidad deberá especificar:

- a) Porcentaje de publicidad
- b) Publicidad en cortes de estación

- c) Publicidad en cortes de programa
- d) Publicidad dentro de los contenidos de la programación
- e) Publicidad de telemarketing (tianguis electrónico)
- f) Infomerciales.

6.- Los contenidos de los mensajes publicitarios deben seguir los siguientes lineamientos:

- a) No contener representaciones degradantes o ridiculizantes sobre las personas.
- b) Presentar diferentes tipos físicos, demográficos o raciales.
- c) Respetar la clasificación de los horarios establecidos, según los diferentes públicos.
- d) Deberá prohibirse la publicidad que contenga recursos subliminales, en congruencia con el Art. 14 del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad.
- e) La publicidad, los promocionales o avances de la programación nocturna o para adultos, se deberán transmitir a partir de las 21:00 horas.
- f) Que se cumpla cabalmente lo dispuesto en el Art. 68 de la Ley Federal de Radio y Televisión, referente a la publicidad de bebidas alcohólicas con graduación mayor a los 20 grados.
- g) Señalar sin excepción, el tratamiento y depósito más adecuados de los residuos de los productos comerciales publicitados una vez que se utilicen, haciendo énfasis en la protección del medio ambiente.

7.- Los servicios de televisión y radio abiertos son diferentes de los servicios de televisión y audio restringidos, por lo que su programación y publicidad deben considerarse bajo criterios específicos y transparentes que tomen en consideración estas diferencias.

Propuesta complementaria:

El Partido Verde Ecologista de México plantea:

- a) Los productos anunciados en radio y televisión que muestren toxicidad; persistencia y bioacumulación deberán llevar una leyenda, señalando el lugar apropiado de su depósito una vez utilizado el producto.
- b) Los productos que no contengan residuos peligrosos, aunque susceptibles de ser reciclados, deberán indicar que se separe o utilice el empaque o envase, a efecto de cuidar el medio ambiente.
- c) Que sea la SEMARNAT o la Secretaría de Salud las encargadas de vigilar el cumplimiento de nuevas disposiciones en materia de publicidad en radio y televisión para el fomento de una cultura ecológica.

Voto Particular

La CIRT propone que los lineamientos de publicidad deben seguir la regulación del Reglamento de Televisión y Audio Restringidos.

Voto Particular

La representación de la Cámara de Diputados y la Asociación Civil “A Favor de los Mejor” propone agregar: Como está establecido en el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, la publicidad debe ser apta para todo público, y además ésta no deberá degradar a las personas con formas de vestir, tomas, poses o caracterizaciones; ni deberá utilizar la sexualización de los niños a través de vestimenta o comportamiento.

Tema 3 Programación

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE CONTENIDOS

PROPUESTA

1. Que se establezca un sistema que informe suficientemente al público sobre el contenido de las transmisiones.

PROTECCIÓN A GRUPOS VULNERABLES

PROPUESTAS

1. Que se cumplan a cabalidad los artículos 5º y 59 Bis de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Propuesta complementaria:

La representación de la Cámara de Diputados y la Asociación Civil “A Favor de los Mejor” plantean:

Establecer medidas de protección para el público receptor que incluye niños, jóvenes, personas de la tercera edad y personas con discapacidad, como:

1. Supervisión de contenidos, para que estos cumplan con lo establecidos en la Ley.
2. Horarios: establecer horarios de acuerdo a los niveles de contenido y a las características del público receptor.
3. Salvaguardar la cultura e identidad nacional.

4. Establecer lineamientos generales sobre contenidos: Los contenidos reales, ficticios o animados que sean presentados o descritos por medio de imágenes y/o sonidos, incluyendo la publicidad, no contendrán:

- a) Exaltación de Violencia.
- b) Explotación de la sexualidad de las personas.
- c) Fomento de Vicios o Adicciones.
- d) Corrupción en el uso del lenguaje.

5. Establecer lineamientos específicos sobre contenidos dirigidos a menores:

- a) Deben fomentar las normas de seguridad personal y de tránsito, y no contendrán actos que las contravengan.
- b) No deben contener escenas peligrosas o riesgosas que los niños puedan imitar. No deben contener efectos especiales que provoquen terror.
- c) No deben exponer temas que hagan sentir inseguridad a los menores.
- d) Deben subrayar el valor y aportación de las personas de la tercera edad, discapacitados, etnias, o los mismos menores sin denigrarlos, y sin mostrarlos como causa de burla o como carga para la sociedad o parte marginal de ésta.
- e) No deben exponer intimidades de las personas: micción, defecación, desnudos, vómito, relaciones sexuales.

6. - Además deben promover:

- a) Principios de convivencia civilizada como: orden, diálogo, respeto a la ley, valores familiares y sociales, negociación, respeto a la autoridad, solidaridad y principios de desarrollo personal como: estudio, deporte, trabajo, ahorro, lectura, juego, higiene, creatividad, responsabilidad, así como principios de conciencia ecológica como: respeto a los seres vivos, cuidado del medio ambiente.

7.-Establecer dentro del Organismo Supervisor una comisión especializada de "Protección a Niños y Jóvenes" que funcione continuamente e integre a especialistas y asesores (pedagogos, maestros, psicólogos) para proteger a los auditorios más jóvenes.

Tema 4. Derecho de Réplica

PROPUESTA

1. El derecho de réplica forma parte del derecho a la información y se ajusta a los términos previstos por la Convención Americana de Derechos Humanos.
2. Se propone que el derecho de réplica se incorpore al texto de la Ley Federal de Radio y Televisión y se especifique en su reglamentación plazos, gratuidad, extensión, y que éste se haga extensivo a todas las transmisiones de radio y televisión.
3. El derecho de réplica se le concederá a toda persona física o jurídica, que se considere perjudicada en su honor, prestigio o dignidad, por una información, noticia o comentario transmitido por la radio y la televisión y que le lleva a exigir la reparación del daño sufrido, mediante la inserción de la correspondiente aclaración en el mismo medios de comunicación e idéntica forma en que fue lesionado, sin perjuicio de acciones legales.

Tema 5. Supervisión y Sanciones

PROPUESTAS

1. Se debe integrar el expediente de desempeño profesional de cada concesionario y permisionario, donde se registrarán las infracciones y transgresiones en que incurran, y las menciones de reconocimiento a los que además de no cometer infracciones, se distinguen por seguir los lineamientos establecidos.

2. Revisar el expediente de desempeño para dar una evaluación y un fallo, que será requisito para renovar las concesiones y permisos.

3. Aplicar las sanciones procedentes y registrarlas en el expediente de desempeño profesional. Las sanciones económicas deberán ser en salarios mínimos y que se puedan multiplicar en caso de reincidencia, a partir de la suspensión inmediata de toda publicidad o emisión del aire hasta por 24 horas, tratándose de infracciones graves y reiteradas. Se deberá considerar la gravedad de la infracción y la capacidad económica del infractor.

Voto Particular

La CIRT expone su voto particular, y propone:

Que las sanciones que se apliquen en materia de contenidos no sean elemento de valoración para la renovación o revocación de títulos de concesión; que sólo se valoren los aspectos técnicos (potencia, ubicación del equipo de transmisión, etc..) ya que de lo contrario, se atentaría en contra de la libertad de expresión.

Tema 6. Corresponsabilidad

PROPUESTAS

1. El Órgano Regulador de la Ley, deberá constituirse de manera plural y representativa para darle el sentido de corresponsabilidad necesaria en la aplicación de la misma.

2. Sin detrimento de la responsabilidad de los concesionarios deberá llevarse a la ley lo dispuesto por el artículo 36 del reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Voto Particular

La CIRT plantea la autorregulación:

Propone que para el capítulo de la programación, se establezca un marco jurídico adecuado a los tiempos modernos, bajo las líneas de la desregulación de trámites y la autoclasificación de materiales, ya que a través de estos mecanismos, se permitiría el pleno ejercicio de la libertad de expresión. Ya que los concesionarios, también estarían obligados a ejercer responsablemente este derecho, mediante su cabal sujeción a lineamientos o criterios generales de clasificación expedidos previamente por la autoridad competente, en los que, de manera clara, precisa y abierta, se establezcan los diversos tipos de programación, así como, parte fundamental de esta propuesta, los correlativos horarios de transmisión.

En el caso de los concursos, señala la necesidad de la autorización y supervisión de los mismos por parte de la autoridad, ya que esto permite darle una mayor certidumbre a los participantes de esos eventos.

En cuanto a la clasificación de materiales, como es el caso de películas, telenovelas, series filmadas y teleteatros, si bien la ley en estudio, no hace referencia alguna, sino el reglamento de la misma, al señalar que es necesario la tramitación de autorizaciones, es necesario que en este renglón, se tome en cuenta la regulación que le otorga el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos, donde la Secretaría de Gobernación tiene encomendado expedir lineamientos para horarios y clasificaciones de la programación y es el concesionario el que ajusta sus materiales a dichos principios.

TEMA 7. PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN

PROPUESTA

1. Se propone que la programación nacional considere una parte de producción nacional independiente

La necesidad de la expresión plural y la diversificación de los contenidos de programación 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 la televisión.

Voto Particular

El Partido Acción Nacional y los Grupos de la Sociedad Civil proponen que la programación nacional en radio y televisión se integre, al menos, con el 20% de producción independiente.

OPINIÓN PARTICULAR

La CANACINE opina que el porcentaje de producción nacional no debe ser materia del reglamento, ya que con base en su experiencia, las cuotas no resuelven el problema del estímulo a la producción.

Tema 8. Legislación asociada

PROPUESTAS

1. Concordar los conceptos que existen en la legislación asociada: Artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "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: “Que 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”.

2. Se sugiere hacer los ajustes correspondientes a las modificaciones de la Legislación de Medios Electrónicos, en congruencia con:

- ❖ La Ley General de Salud y su Reglamento en materia de publicidad.
- ❖ La Ley Federal de Cinematografía y su Reglamento.
- ❖ La Ley Federal del Derecho de Autor.
- ❖ La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- ❖ El Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos.
- ❖ La Ley Federal de Telecomunicaciones.
- ❖ La Ley de Cultos y Asociaciones Religiosas.
- ❖ La Ley Federal de Protección al Consumidor
- ❖ Y la normatividad sobre medio ambiente.

Voto Particular

La CIRT y la CANACINE se oponen a que en la legislación asociada se incluya la Ley Federal de Cinematografía y su Reglamento.

Tema 9. Nuevas tecnologías

PROPUESTAS

1. Lo establecido en esta ley involucra a todas las emisiones de radio y televisión independientemente de la tecnología a través de la cual se transmitan.

2. Los contenidos de la radiodifusión a través de medios electrónicos deberán ser objeto de esta ley.

Tema 10. Patrimonio audiovisual

PROPUESTAS

1. Se debe reconocer la producción audiovisual como patrimonio cultural e histórico, y la obligatoriedad, de concesionarios y permisionarios, de preservar los archivos audiovisuales.

2. Encontrar mecanismos que permitan políticas de acceso público a la producción audiovisual.

3. Deberán respetarse los derechos de autor.

◆ A petición expresa de la Asociación Civil “A Favor de lo Mejor” por ser incluido en los debates de la Mesa de Programación, los integrantes aceptaron que participara como representante externo.

◆ A petición expresa de la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica (CANACINE) por ser incluido en los debates de la Mesa de Programación, los integrantes aceptaron que participara como representante externo.

◆ A petición expresa del Centro de Experimentación e Investigación Radiofónica de la Universidad Autónoma Metropolitana por ser incluido en los debates de la Mesa de Programación, los integrantes aceptaron que participaran como representante externo.

Siendo las 17:30 horas del día 25 de octubre de 2001, en las instalaciones de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, ubicadas en la calle de Roma número 41, Colonia Juárez, de la Ciudad de México, se reunieron las personas abajo mencionadas con el propósito de conocer y aprobar la redacción final del documento de propuestas de la Mesa de Programación, el cual se entregará para su análisis a la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos.

DE CONFORMIDAD

INSTITUCIÓN	REPRESENTANTE	FIRMA
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Ing. Luis Fernando Borjón Figueroa	(rúbrica)
Secretaría de Salud	Lic. Raúl Noriega Hernández	(rúbrica)
Secretaría de Educación Pública	Lic. Ricardo Flores Magón	(rúbrica)
Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión	Lic. Ana María García Guajardo	(rúbrica)
Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República	Mtra. Beatriz Solís Leeré	(rúbrica)
Sen. Javier Corral Jurado		
Comisión de R.T.C.	Lic Marissa Mar Pecero	(rúbrica)
Cámara de Diputados	Dip. Heidi Storberg Montes	(rúbrica)

Comisión de R.T.C. Cámara de Diputados	Lic. Jorge González Larios	(rúbrica)
Dip. Lionel Funes Díaz		
Grupos de Participación Ciudadana	C. Víctor Ugalde	(rúbrica)
Partido Revolucionario Institucional	Lic. Carlos Ortiz Tejeda	(rúbrica)
Partido Verde Ecologista de México	Lic. Xavier López Adame	(rúbrica)
Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales A.C.	Lic. Miguel Ángel Sánchez de Armas	(rúbrica)
Secretaría Técnica de la Mesa de Programación	Lic. Fernando González Domínguez	(rúbrica)

REPRESENTANTES CON PARTICIPACIÓN EXTERNA

INSTITUCIÓN	REPRESENTANTE	FIRMA
A Favor de lo Mejor, A.C.	Lic. Leopoldo Brito Vargas	(rúbrica)
Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica	Sra. Marcela Audiffred de Romero	(rúbrica)

TESTIGO DE HONOR

Secretaría Técnica de la
Mesa de Diálogo para la
Revisión de la Legislación
en Medios Electrónicos

Lic. Manuel Gómez Morín
Martínez del Río

(rúbrica)

Anexo 7

MESA DE DIALOGO GRUPO 2 JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA*

**MESA DE DIÁLOGO PARA LA
REVISIÓN DE LA
LEGISLACIÓN DE
MEDIOS ELECTRÓNICOS**

**DOCUMENTO FINAL DE LA MESA II
JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA**

*Ver página 185, propuesta de creación de un Consejo Ciudadano.

ÍNDICE

1. Antecedentes	3
2. Metodología	3
3 Acuerdos alcanzados en la Mesa II	4
4. Propuestas y planteamientos en las sesiones.	6
4.1 Aportaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	6
4.2 Propuesta de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República	7
4.3 Propuesta de la Secretaría de Salud	10
4.4 Propuesta de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión	10
4.5 Propuesta de " La Asociación A Favor de lo Mejor, A.C."	11
4.6 Propuesta de los Grupos de Participación Ciudadana	12

1. ANTECEDENTES

El 5 de marzo del presente año, se instaló la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de los Medios Electrónicos, con objeto de revisar la legislación vigente en materia de radio y televisión. Por acuerdo del 25 de abril de 2001 de dicha Mesa, se convino el subdividir los temas en Mesas de trabajo. Correspondió a la Mesa II el tema de jurisdicción y competencia, quedando la Secretaría Técnica de dicha Mesa a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ("SCT").

Con objeto de estudiar el tema, los participantes consideraron como primera referencia lo que la Ley Federal de Radio y Televisión, en lo sucesivo ("la Ley"), contempla en su Título Segundo, en particular por lo que refiere a lo establecido en los artículos 8 al 12. A este respecto se destacaron las atribuciones que actualmente establece la Ley, en materia de jurisdicción de todo lo relativo a la radio y la televisión así como la competencia de las Secretarías de Salud, Gobernación SCT y Educación Pública.

2. METODOLOGÍA

El método de trabajo de esta Mesa II, tuvo como base el promover el diálogo abierto en las discusiones, por lo que no se hicieron grabaciones de las participaciones de los representantes de los diversos sectores. En virtud de lo anterior, las minutas de las sesiones han sido distribuidas a los participantes y reflejan un breve resumen de los trabajos de la Mesa, enfocándose a los Acuerdos adoptados durante las mismas.

La presente mesa sesionó en 5 ocasiones los días: 14 de junio, 5 y 26 de julio y 16 y 21 de agosto del presente año, alcanzando los siguientes:

3.- ACUERDOS

Independientemente de lo que a continuación se señala, al final del presente documento, sírvase encontrar copia del documento que contiene los acuerdos adoptados en la Mesa II, con las firmas de los participantes.

- 3.1 Durante las cinco sesiones de la Mesa II se alcanzaron los siguientes acuerdos de la Mesa:
 - a) Tomar como punto de partida el articulado de la Ley, en lo correspondiente al capítulo de Jurisdicción y Competencia, en torno a las discusiones de la Mesa.

- b) Por lo que hace al ámbito de Jurisdicción de la Ley, se acordó por unanimidad de la Mesa, que la misma debe continuar siendo federal;
- c) Se aceptaron por unanimidad las propuestas de las Secretarías de Salud, Gobernación, SCT y Educación, relativas a fortalecer la jurisdicción y competencia de las mismas;
- d) Se tomó nota, por no haber sido un punto de consenso de la Mesa, las observaciones del Lic. Luis Arturo Bassols, en su carácter de representante de los grupos de participación ciudadana, sobre la conformación de un órgano autónomo.

3.2 A continuación se detallan las propuestas de las Secretarías:

Jurisdicción:

Es de Jurisdicción Federal todo lo relativo a la radio y televisión.

Competencias:

“A. Salud:

- I.- Expedir y/o, en su caso, revocar las autorizaciones para la difusión de la publicidad que se realice sobre la existencia, calidad y características, así como promover el uso, venta o consumo en forma directa o indirecta de los insumos para la salud, las bebidas alcohólicas y tabaco, así como los productos y servicios que se determinen en el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad;
- II.- Coordinar acciones que promuevan hábitos saludables, a través de publicidad dirigida a la población en general;
- III.- Supervisar, verificar y en su caso, ordenar la suspensión de la emisión o difusión de mensajes publicitarios, que contravengan la Ley General de Salud, sus Reglamentos y demás disposiciones aplicables a la materia, imponiendo las sanciones y aplicando las medidas de seguridad en la esfera de su competencia; y
- IV. - Las demás facultades que le confiere la Ley”.

“B. Gobernación:

- I.- Vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites de respeto a la vida privada, la dignidad personal y la moral, a fin de que no se ataquen los derechos de terceros, ni se provoque la comisión de algún delito o se perturbe el orden y la paz pública;
- II.- Vigilar que las transmisiones de radio y televisión dirigida a la población infantil propicien su desarrollo armónico, estimulen la creatividad y la solidaridad humana, procuren la comprensión de los valores nacionales y el acontecimiento de la comunidad internacional. Promuevan el interés científico, artístico y social de los niños, al proporcionar diversión y coadyuvar a su proceso informativo;
- III.- Vigilar la eficacia de las transmisiones a que se refiere el artículo 59 de la Ley.
- IV.- Imponer las sanciones que le correspondan a sus atribuciones y denunciar los delitos que se cometan en agravio de las disposiciones de la Ley;
- V.- Las demás facultades que le confieren las leyes”.

C. SCT:

- I.- Planificar y Administrar el espectro radioeléctrico atribuido a los servicios de radiodifusión;
- II.- Otorgar, refrendar, modificar o revocar las concesiones y permisos, para prestar los servicios radiodifusión;
- III.- Declara la terminación de las Concesiones y Permisos, en los casos previstos en la Ley;
- IV.- Autorizar y vigilar desde el punto de vista técnico, el funcionamiento, operación y cobertura de las estaciones de radiodifusión y de sus servicios;

- V.- Promover la actualización y el desarrollo de la radiodifusión, fijando lineamientos para su modernización e introducción de nuevas tecnologías;
- VI.- Autorizar el arrendamiento, venta y todos aquellos actos que afecten el régimen de titularidad de las concesiones y permisos;
- VII.- Imponer las sanciones que correspondan en el ámbito de sus atribuciones;
- VIII.- Participar en los Tratados y Convenios regidos por el Derecho Internacional; y
- IX.- Las demás facultades que le confieran las leyes”.

D.- Educación Pública.-

El entonces Director de Televisión Educativa, expuso verbalmente su propuesta de competencia de dicha Secretaría en materia de radio y televisión, comprometiéndose con la Mesa y el secretario Técnico en enviar su propuesta por escrito, la cual a la fecha no se ha recibido.

A continuación se presenta un resumen de las ponencias que se llevaron a cabo durante las sesiones de conformidad con la metodología adoptada por la Mesa.

4. Propuestas y planteamientos durante las sesiones.

4.1 Presentación por parte de la SCT.

En el transcurso de la segunda sesión el Secretario Técnico hizo una presentación del espectro radioeléctrico en la que principalmente destacó que:

El espectro radioeléctrico, es el medio en el que se propagan las señales inherentes a los servicios de telecomunicaciones y de radiocomunicación, dentro de los cuales se encuentran los servicios de radio y televisión.

Constitucionalmente, el espacio territorial y por ende, el espectro radioeléctrico, constituye un bien del dominio público de la Nación, inalienable e imprescriptible, el cual sólo puede ser utilizado previa concesión que al efecto otorgue el Ejecutivo Federal, por conducto de la SCT.

El espectro de radiofrecuencias (radioeléctrico), es un recurso limitado (*finito*) y el empleo eficaz depende en gran medida de su correcta administración con el fin de que se eviten interferencias, las cuales son definidas el Reglamento de

Radiocomunicaciones ("RR") de la Unión Internacional de Telecomunicaciones ("UIT") como: *"Interferencia es el Efecto de una energía no deseada debida a una o varias emisiones, radiaciones, inducciones y sus combinaciones sobre la recepción en un sistema de radiocomunicación, que se manifiesta en la degradación de la calidad, falseamiento o pérdida de la información que se podría obtener en ausencia de esta energía no deseada"*.

Por lo que es fundamental que se reglamente y administre de manera adecuada ya que cada vez más se van a presentar mayor número de peticiones de uso de este recurso y una asignación errónea pudiera causar efectos catastróficos a otros servicios (navegación y aeronáutica) o la simple desaparición de la señal, además es necesario llevar a cabo inspecciones para verificar que las estaciones radioeléctricas ajustan sus operaciones a lo estipulado en sus respectivos títulos de concesión o permisos.

Dicha planificación y administración del espectro radioeléctrico, es una responsabilidad del Ejecutivo y su correcta administración requiere de conocimientos técnicos y legales con los cuales se asegure que los servicios de radiodifusión se proporcionen en forma adecuada y haciendo uso óptimo de dicho Bien Nacional. Estas actividades obedecen a la necesidad de nuestro país, de que las atribuciones espectrales cumplan con los requisitos técnicos establecidos, tanto en el ámbito nacional e internacional.

México forma parte de la UIT, el cual es un organismo multinacional encargado de planificar y registrar las atribuciones de las bandas de frecuencias para la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiocomunicación, de acuerdo con las necesidades de los países miembros, por lo tanto, las disposiciones emanadas de la Constitución de la UIT y de su RR, en el que se establecen las bandas de frecuencias y los servicios a los cuales están atribuidos, deben ser cumplidos por nuestro país.

Por lo anterior se destacó que el otorgamiento de Concesiones y Permisos de Radio y Televisión se debe llevar a cabo, conforme a las características y parámetros técnicos que fije la SCT con base a los ordenamientos internacionales, a fin de que se garantice el correcto uso de las frecuencias concesionadas, la calidad y continuidad de sus servicios y la protección a otros servicios, existentes y planificados, que utilizan el espectro radioeléctrico, en beneficio del interés público y seguridad nacional.

- 4.2 En el transcurso de la segunda sesión el Licenciado Agustín Ramírez Ramírez, en representación de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado, presentó y aportó un documento, del cual se transcribe las ideas más relevantes:

"I. NOCIONES PREVIAS

El **derecho a la información**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6º. de la Constitución General de la República, - conforme a la adición hecha a la Carta Magna en el año 1977- establece para él "ESTADO" una obligación correlativa de determinados derechos cuyos beneficiarios son todos los mexicanos, la llamada sociedad civil.

No obstante en el sentido formal del término, del cual no queda duda alguna desde el punto de vista jurídico, los derechos que giran en torno a tal principio constitucional no han podido ser garantizados, dada la obsolescencia o incapacidad de las disposiciones secundarias vigentes a la fecha, las que por cierto, en estricto sentido leyes reglamentarias del citado dispositivo superior.

No obstante, lo más apropiado será actualizar la legislación ya existente a fin de hacerla congruente con el momento de transformación de la vida pública, política y social que caracteriza a la sociedad mexicana.

Lo anterior implica la necesidad de establecer un marco legal que garantice las prerrogativas de los ciudadanos en su conjunto.

Ello implica, la obligación a que deberán sujetarse los medios de comunicación de informar a la sociedad con objetividad sobre los asuntos de interés público.

Para lograr este objetivo, el Estado, tiene la obligación de establecer disposiciones de orden público que regulen las relaciones entre los miembros de una sociedad.

Corresponde al Estado garantizar el derecho a la información.

Los conceptos que serán revisados, deben definirse con precisión desde la perspectiva de la doctrina y teoría jurídicas.

La jurisdicción, es el campo o esfera de acción de los actos de una autoridad.

La propuesta más conveniente es la de abordar el tema bajo la denominación simplemente de competencia, que es el concepto que en estricto sentido se refieren a la capacidad de los órganos estatales de ocuparse de asuntos expresamente señalados en los textos legales.

La competencia se sostiene en lo dispuesto por una norma jurídica, que le otorga validez dentro del orden normativo nacional.

Necesidad de darle un fundamento constitucional a la legislación que regule la operación y funcionamiento de los medios electrónicos:

La Ley Federal de Radio y Televisión constituye el cuerpo normativo más importante que regula la operación y funcionamiento de los medios de comunicación electrónicos, que son uno de los presupuestos indispensables para que el derecho a la información se ejerza adecuadamente; de ahí la necesidad de actualizar y hacer congruente su contenido con el principio constitucional ya señalado.

Las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión deben ser congruentes con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Política de la República, que regula el llamado principio de propiedad originaria de la nación.

El fundamento constitucional para el uso de un bien de la nación como lo es el espacio aéreo, se infiere de la lectura del artículo 1º de la Ley Federal de Radio y Televisión, siendo congruente con el principio de propiedad originaria plasmado en el artículo 27 de la Carta Magna.

De ahí que la actualización legislativa requiera necesariamente la mención expresa de que se está reglamentando el artículo de la (sic) Constitución General de la República, en lo que corresponde al uso del espacio territorial del país.

Competencia para asignar el uso y explotación del espacio aéreo como canal de difusión.

Si bien el espacio aéreo es un bien del dominio nacional por lo tanto, es necesario revisar los actuales esquemas de asignación de su uso o explotación para fines de difusión, pues los medios de comunicación –principalmente los electrónicos-, han adquirido una relevancia fundamental en la formación de una opinión pública que es reflejo de una sociedad en proceso de cambio.

El otorgamiento de una concesión no puede verse desde la perspectiva de una unidad económica. Habrá que recordar que la propiedad continúa siendo de la nación, y en ese sentido, la explotación de un bien de esta naturaleza, debe tener “ganancias” para la población.

Se hace necesario evaluar el actual esquema de otorgamiento de concesiones mediante un proceso de legalidad y transparencia que privilegie la participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas.

Se recomienda buscar la autonomía de un órgano encargado de otorgar los permisos y las concesiones.

Conforme a lo anterior, deberá entonces evaluarse la competencia que tiene actualmente el Ejecutivo Federal en términos de las siguientes disposiciones contenidas en la Ley Federal de Radio y Televisión.

En el entendido de que la materia continuará siendo de carácter federal, tal como se precisa actualmente en el artículo 8 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se precisa revisar el actual esquema de competencia de las dependencias que forman parte de la Administración Pública Federal, a fin de hacerlas congruentes con los principios democráticos que animan nuestro trabajo.

Deberá evaluarse el contenido de las siguientes disposiciones del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en Radio y Televisión.

(SIC) RUBROS QUE DEBEN CONSIDERARSE EN EL NUEVO ESQUEMA NORMATIVO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN CUANTO A ATRIBUCIONES Y COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS PÚBLICOS.

- Garantizar el derecho a la privacidad;
- Garantizar el derecho de réplica;
- Promover códigos de ética en la función comunicativa;
- Replantear el funcionamiento de las oficinas gubernamentales de comunicación social en beneficio de la sociedad en general, mediante un esquema claro de acceso a la información de interés público;
- Fortalecer la función educativa de los medios, elevando la calidad de sus contenidos.
- Definir las causas de la solicitud de rectificación y formas de rectificar en los medios electrónicos;
- Determinar derechos y obligaciones de público, usuarios, comunicadores y dueños de medios;
- Fortalecer el uso de los tiempos fiscales y tiempo del estado mediante modalidades que favorezcan la constitución de medios públicos;
- Promover el respeto irrestricto a la privacidad de los ciudadanos, garantizando además el derecho a que la vida privada de los personajes públicos sea respetada.
- Fortalecer los fines de la educación, de tal manera que se acreciente la unidad nacional, la pluralidad, y se impulse la educación de la niñez;
- Revisar la figura establecida sólo de manera formal del Consejo Nacional de Radio y Televisión y su Consejo Consultivo;
- Reglamentar debidamente los mensajes pagados de carácter político y establecer obligatoriedad de diferenciar la información pagada;
- Fortalecer la capacidad de financiamiento de los medios públicos; de estado y comunitarios;

- Fortalecer la autonomía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y dotarla de atribuciones suficientes para garantizar el otorgamiento de permisos y concesiones mediante un esquema legal, transparente y de participación ciudadana;
- Garantizar el respeto, por parte de los comunicadores, de los derechos inherentes a la persona, como son, la dignidad personal y familiar y al buen nombre, la honra, la imagen, el libre desarrollo de la personalidad y la libertad de conciencia;
- Promover los medios alternos para la solución de controversias, como la conciliación y el arbitraje para dirimir las diferencias que se susciten por la labor comunicativa, que se constituya como procedimiento sumario para que los afectados reclamen ante sus pares y representantes de gobierno y sociedad, en todo momento y lugar la violación de un derecho fundamental de la libertad de expresión.”

4.3 Propuesta de la Secretaría de Salud.

Reformar el artículo 8º, para establecer que es de jurisdicción federal todo lo relativo a la radio, televisión y demás medios electrónicos que se difundan en la República Mexicana.

Reestructurar el contenido de estos artículos, conforme a los comentarios anteriores.

Establecer en la Ley Federal, las atribuciones de la Secretaría de Salud en la materia, en apego al artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.4 Propuesta de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.

La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, considera 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, ya que esto garantiza el cumplimiento del mandato Constitucional de la división de poderes y seguridad jurídica.

Es importante precisar que cualquier intención de modificar la actual estructura en las facultades de regulación y vigilancia legal, no es materia de modificación a la ley, sino de una reforma constitucional de fondo.

La razón fundamental por la cual esta industria debe ser considerada de carácter federal se deriva de los aspectos técnicos en la operación de las estaciones, a fin de evitar graves interferencias técnicas entre estaciones de radio, de televisión e inclusive entre otros servicios de telecomunicaciones.

En este sentido la eficiente administración en el uso del espectro radioeléctrico no presenta problemas de interferencias técnicas.

Campo de aplicación:

En el artículo 3 de la Ley Federal de Radio y Televisión se define con toda precisión el campo de aplicación de la Ley de la materia y su reglamento, los cuales regulan únicamente la radiodifusión que incluye la radio y la televisión abiertas, es decir aquellos servicios de comunicación masiva que son recibidos por el público en general, así como sus servicios auxiliares.

Consecuentemente, no existe materia de discusión por cuanto a lo que se comenta en el sentido de que la actual Ley Federal de Radio y Televisión no regula las nuevas tecnologías, ya que si reglamenta con toda precisión las nuevas tecnologías que le corresponden que son las relacionadas con la radiodifusión, y sus servicios auxiliares.

Competencia del Poder Ejecutivo Federal en materia de regulación de radio y televisión:

La radio y la televisión en México están reguladas por la SCT, y lo relativo al otorgamiento, revocación, nulidad, caducidad y abandono de trámites de concesiones y permisos de radiodifusión, la regulación de la operación técnica de las emisoras, así como la inspección técnica y la imposición de sanciones en la misma área.

A la Secretaría de Gobernación le compete la vigilancia de los contenidos de las radiodifusoras; así como la administración de los tiempos oficiales y fiscales en radio y televisión.

La Secretaría de Educación Pública tiene la atribución fundamental de promover y organizar la enseñanza a través de la radio y la televisión; la transmisión de contenidos educativos.

A la Secretaría de Salud le compete la vigilancia de la publicidad de productos y servicios relacionados con la salud.

4.5 Propuesta de La Asociación A Favor de lo Mejor, A.C.:

“La Supervisión de los contenidos y de otras funciones en los medios, no deben ser realizadas por el Gobierno ni por los propios medios, para evitar los excesos de unos y otros o los contubernios que ya hemos conocido entre ambos.

Por esto, para la supervisión del funcionamiento de medios se debe constituir un organismo esencialmente ciudadano, que debe ser el que regrese a la sociedad civil la garantía de la función social de los medios. UN ORGANISMO CIUDADANO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ENTRETENIMIENTO.

La supervisión de contenidos no debe ser su única función, pero si una muy importante que se debe llevar a cabo por medios de las siguientes líneas de acción, entre otras:

- Asignar la etiqueta de información que le toque a cada contenido de acuerdo al Sistema de Información por Niveles de Contenido, (Etiqueta S.I.N.), y supervisar que se utilice permanentemente.
- Supervisar que las transmisiones y materiales no contravengan los lineamientos sobre contenidos por medio de monitoreo y evaluación de las mismas, para comprobar que se ajusten a esos lineamientos.
- Establecer con la participación de algunos consejeros y asesores profesionales que se necesiten (pedagogos, comunicólogos, criminólogos), comisiones especializadas entre las cuales exista la de “protección de niños y jóvenes”, la de publicidad, de “entretenimiento electrónico”, entre otras, para emitir estudios y evaluaciones con bases científicas.
- Revisar los informes sobre mecanismos de resguardo que los concesionarios adopten como medidas para que las emisiones no contravengan la ley, en cuestión de contenidos.
- Integrar los EXPEDIENTES DE DESEMPEÑO profesional de cada concesionario y permisionario.
- Revisar los EXPEDIENTES DE DESEMPEÑO para dar una evaluación y un fallo, que será REQUISITO para renovar las concesiones y permisos (como se hace en otros países).
- Aplicar las sanciones necesarias y registrarlas en el expediente de desempeño profesional.

4.6 Propuesta de los Grupos de Participación Ciudadana

(“sic”) Antecedentes

Sentado el antecedente de la interpretación jurídica que ubicaría la información el campo del Derecho Público y considerando que los medios de comunicación obedecen a la prestación de un servicio público, los parámetros sobre los que se determinará la actividad del organismo que rijan la vida y función de los mismos pueden ser los siguientes:

- a) Cumplimiento de una misión de interés general;
- b) En condiciones exorbitantes del Derecho Común;
- c) Bajo la autoridad y control de una autoridad pública;
- d) En el que los servicios se sometan a un régimen de Derecho Público.

Estas características, responden a los conceptos enunciados por Andrés Serra Rojas, Jorge Olvera Toro y por los doctrinarios franceses Paul Duez y Guy Debeyre, quienes señalan: “El servicio público es un procedimiento para dar satisfacción al interés general que implica esencialmente el suministro de servicios al público, el cual constituye su razón de ser. Estos suministros pueden ser de orden material (agua, gas, electricidad, etc.), de orden financiero (créditos asistencia pecuniaria), y de orden intelectual y cultural”.

De acuerdo con esta definición, así como con la clasificación de los sistemas de servicios públicos que, según Miguel Acosta Romero, pueden ser explotados por particulares mediante el régimen de concesión como se demostró en la anterior ponencia al respecto en esta misma mesa, es indispensable la creación de un organismo con jurisdicción en materia de comunicación, con competencia federal.

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 del derecho a la información, posibilitar la aplicación del derecho internacional y conocer y resolver de 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 la conciliación, la mediación y el arbitraje.

Finalmente, debe buscar la integridad de las diversas leyes y disposiciones jurídicas y administrativas en la materia, para unificar criterios en el régimen jurídico de los medios electrónicos, así como para posibilitar que el desarrollo tecnológico en los mismos obedezca al interés general que protege y resguarda.

Para su integración el organismo que se defina deberá contar con representantes del Poder Ejecutivo (al menos tres) que atiendan parte de las funciones que actualmente tienen las Secretarías de Comunicaciones, Educación, Gobernación y Salubridad. Representantes de la Industria de la Radio, la Televisión, la Prensa y la Cinematografía, así como de representantes de los trabajadores de estas mismas industrias (en ambos casos cuando menos tres).

Adicionalmente, se debe contar con Representantes de la Academia, del Régimen Permisionado, así como de la sociedad civil (en cada caso cuando menos dos). Las propuestas de los representantes se hará al seno de cada sector, debiéndose presentar tres ternas en cada caso que deberán ser electas y ratificadas por el Congreso de la Unión.

Las condiciones de elegibilidad para las propuestas de representantes serán las mismas que para ser diputado federal, añadiéndose los requisitos de contar con un título profesional expedido por instituciones legalmente facultadas para ello o contar con un mínimo de 10 años de experiencia profesional comprobable en el campo de la comunicación social o el derecho.

Para el desarrollo de sus funciones el Organismo, constituirá delegaciones en los Estados de la República a fin de garantizar la participación de la sociedad desde el nivel municipal y estatal. De igual manera, constituirá comisiones que de acuerdo a la naturaleza jurídica de los casos que atiendan dará voz a todas las partes, pero no voto, definiéndose éste de acuerdo con las características de los asuntos de su competencia.

El organismo propondrá de entre sus integrantes una terna para la presidencia del mismo, la cual debe ser electa por la Cámara de Diputados. Se contará con un Secretario Técnico, elector de entre los integrantes de ellos mismos por mayoría de votos”.

El presente documento es un reflejo de los trabajos y aportaciones de la Mesa II "Jurisdicción y Competencia."

Reporte Final de la Mesa II Jurisdicción y Competencia

Jurisdicción

Es de Jurisdicción federal todo lo relativo a la radio y la televisión.

Competencia

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde:

- I.- Planificar y Administrar el espectro radioeléctrico atribuido a los servicios de radiodifusión;
- II.- Otorgar, refrendar, modificar o revocar las concesiones para prestar los servicios de radiodifusión;
- III.- Declarar la terminación de las concesiones en los casos previstos en esta Ley;
- IV.- Autorizar y vigilar desde el punto de vista técnico, el funcionamiento, operación y cobertura de las estaciones de radiodifusión y de sus servicios;
- V.- Promover la actualización y el desarrollo de la radiodifusión, fijando lineamientos para su modernización e introducción de nuevas tecnologías;
- VI.- Autorizar el arrendamiento, venta y todos aquellos actos que afecten el régimen de titularidad de las concesiones (y permisos);
- VII.- Imponer las sanciones que correspondan en el ámbito de sus atribuciones;

- VIII.- Participar en los Tratados y Convenios regidos por el derecho Internacional; y
- IX.- Las demás facultades que le confieren las leyes.

Compete a la Secretaría de Gobernación:

- I.- 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 terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos;
- II.- Vigilar que las transmisiones de radio y televisión dirigida a la población infantil propicien su desarrollo armónico, estimulen la creatividad y la solidaridad humana, procuren la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional. Promuevan el interés científico, artístico y social de los niños, al proporcionar diversión y coadyuvar a su proceso informativo;
- III.- Vigilar la eficacia de las transmisiones a que se refiere el artículo 59 de esta Ley; (se refiere a los tiempos de estado);
- IV.- Imponer las sanciones que correspondan a sus atribuciones y denunciar los delitos que se cometan en agravio de las disposiciones de esta Ley; y
- V.- Las demás facultades que le confiere las Leyes.

A la Secretaría Salud compete:

- I.- Expedir y/o, en su caso, revocar las autorizaciones para la difusión de la publicidad que se realice sobre la existencia, calidad y características, así como para promover el uso, venta o consumo

en forma directa o indirecta de los insumos para la salud, bebidas alcohólicas y el tabaco; así como los productos y servicios que se determinen en el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad;

- II.- Promover y coordinar acciones que promuevan hábitos saludables en la población, a través de la publicidad dirigida a la población en general;
- III.- Supervisar, verificar y, en su caso, ordenar la suspensión de la emisión o difusión de mensajes publicitarios, que convengan la ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables a la materia, imponiendo las sanciones y aplicando las medidas de seguridad en la esfera de su competencia; y
- IV.- Las demás facultades que le confiere la Ley”.

A la Secretaría de Educación Pública, le compete:

El entonces Director de Televisión Educativa, expuso verbalmente su propuesta de competencia de dicha Secretaría en materia de radio y televisión, quedando pendiente de enviar su propuesta por escrito, lo cual no sucedió.

Por último, el representante de la sociedad Civil, propuso la creación de un organismo con jurisdicción en materia de comunicación, con competencia federal, a continuación se transcribe la propuesta:

“Este organismo, debe de 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.

Finalmente, debe de buscar la integridad de las diversas leyes y disposiciones jurídicas y administrativas en la materia, para unificar criterios en el régimen jurídico de los medios electrónicos, así como para posibilitar que el desarrollo tecnológico en los mismos obedezca al interés general que protege y resguarda.

Para su integración el organismo que se defina deberá contar con representantes del poder ejecutivo (al menos tres) que atiendan parte de las funciones que actualmente tienen las Secretarías de (sic) Comunicaciones, Educación, Gobernación y Salubridad. Representantes de la Industria de la Radio, Televisión, la Prensa y la Cinematografía, así como de representantes de los trabajadores de estas mismas industrias (en ambos casos cuando menos tres).

Adicionalmente, se debe de contar con representantes de la Academia, del Régimen Permissionado, así como de la sociedad civil (en cada caso cuando menos dos). Las propuestas de los representantes se hará al seno de cada sector, debiéndose presentar tres ternas en cada caso que deberán ser electas y ratificadas por el Congreso de la Unión.

Las condiciones de elegibilidad para las propuestas de representantes serán las mismas que para ser diputado federal, añadiéndose los requisitos de contar con un título profesional expedido por instituciones legalmente facultadas para ello o contar con un mínimo de 10 años de experiencia profesional comprobable en el campo de la comunicación social o el derecho.

Para el desarrollo de sus funciones el Organismo, constituirá delegaciones en los Estados de la República a fin de garantizar la participación de la sociedad desde el nivel municipal y estatal. De igual manera, constituirá comisiones que de acuerdo a la naturaleza jurídica de los casos que atiendan dará voz a todas las partes, pero no voto, definiéndose éste de acuerdo con las características de los asuntos de su competencia.

El organismo propondrá de entre sus integrantes una terna para la presidencia del mismo, la cual debe ser electa por la Cámara de Diputados. Se contará con un Secretario Técnico, (Sic) elector de entre los integrantes de ellos mismos por mayoría de votos”.

Luis Arturo Bassols (Rubrica)

En razón de lo anterior, y toda vez que en la Mesa “III Participación Social y Derechos Ciudadanos”, se analiza la posibilidad de conformar una entidad responsable de vigilar el cumplimiento de la Ley de Medios Electrónicos con capacidad de emitir recomendaciones y dirimir controversias, sin afectar las competencias de otros órganos. La Mesa “II Jurisdicción y Competencia”, acuerda que los representantes de las instituciones y organismos que estén interesados en la definición de este órgano propuesto por la Sociedad Civil, podrán asistir a las sesiones de la Mesa III, la cual tendrá su siguiente reunión el día 19 de septiembre a las 13:00 horas en la calle de Barcelona 42, Colonia Juárez, México Distrito Federal.

Anexo 8

MESA DE DIÁLOGO GRUPO 6 MEDIOS DE ESTADO*

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa 6: Medios de Estado

Septiembre de 2001

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

* Ver página 213. Propuesta ciudadana donde se aborda el tema del régimen de permisos.

INTRODUCCIÓN

Como respuesta a la convocatoria de la Secretaría de Gobernación, para hacer una Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación; se conformó la Mesa de Diálogo VI denominada “Medios de Estado”, con el objetivo de analizar y proponer las reformas de la Ley que atañen a los llamados Medios de Estado. Esta Mesa sesionó en 9 ocasiones bajo la coordinación del Ing. Julio Di-Bella Director de Canal Once, como Secretario Técnico y siendo convocadas las siguientes instituciones:

- CIRT
- CONEICC
- Cámara de Diputados
- Cámara de Senadores
- Sociedad Civil
- Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales A.C.
- PRI
- PAN
- PT
- PRD
- PVEM
- SCT
- SEGOB
- Comunicación Social de Presidencia de la República

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Bajo la denominación de “medios de Estado” se han agrupado una gran diversidad de emisoras de radio y televisión como las denominadas culturales, educativas, universitarias, indigenistas, municipales, estatales, asociaciones civiles y las llamadas oficiales. Muchas de ellas cumplen una importante función al ofrecer a la sociedad alternativas de programación con un gran contenido formativo, educativo, cultural y de fomento al desarrollo social y cultural. Estas emisoras, en su gran mayoría, operan bajo el régimen Permisionario, aunque existen otras que lo hacen bajo el régimen de Concesión.

Sin embargo, los llamados medios de Estado no han contado con las garantías de orden legal y normativo, ni con las condiciones financieras suficientes para consolidarse como medios al servicio de la Sociedad. Existe una gran diversidad de experiencias nacionales, regionales, municipales y de organizaciones no gubernamentales, que han tenido un desarrollo desigual que en menor o mayor medida han tenido una repercusión social. Las condiciones de financiamiento y su dependencia frente a las instancias de gobierno difieren de región a región, de un periodo gubernamental a otro, estando sujetas a la voluntad política de los funcionarios en turno.

Estos medios tienen que hacer una revisión crítica de sus funciones, para poder transitar a un verdadero modelo de medios públicos; para lo cual se requiere modificar y realizar adiciones a la Ley Federal de Radio y Televisión.

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

En este sentido tenemos que la actual Ley Federal de Radio y Televisión (1960) y su Reglamento (1973), se refieren a los permisos de manera breve y tan ambigua que ni siquiera se explica en ellos el procedimiento para el otorgamiento y cancelación de los mismos.

Si bien es cierto que el artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, prevé que el Ejecutivo Federal por conducto de la SCT determina la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, definiendo que pueden ser comerciales, las cuales requieren concesión; y oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole, las cuales requieren permiso, no estableció en la ley lo siguiente:

- ◆ La naturaleza de servicio público de estos medios.
- ◆ Las capacidades técnicas, económicas y administrativas que tienen que acreditar las personas físicas o morales interesadas en obtener un permiso.
- ◆ Las fuentes de financiamiento de las estaciones Permisionarias.
- ◆ El destino de los ingresos económicos provenientes de donaciones u otras formas que no estuviesen tipificados como anuncios comerciales.
- ◆ Que el organismo responsable del proceso Permisionario haga pública la información referente a la disponibilidad del espectro radioeléctrico atribuido a la radiodifusión.

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

La indefinición en la ley de estos conceptos, especialmente lo relativo a las fuentes de financiamiento, ha ocasionado que las estaciones permisionadas operen en condiciones precarias y subordinadas a los escasos presupuestos de los gobiernos federal estatal y municipal; lo que genera insuficiencia de recursos para la producción y promoción de programas de calidad, la falta de capacitación y actualización del personal, un inadecuado mantenimiento de sus instalaciones, así como la obsolescencia de sus equipos de producción y transmisión.

La falta de autonomía política, administrativa y jurídica en la operación de las emisoras permisionadas, provoca que en algunos casos, se les identifique como emisoras comprometidas con el gobierno en turno.

Es evidente que no existe una política clara sobre la función de servicio público de las emisoras que operan con fondos públicos. Hay verdaderas discrepancias en los apoyos para este tipo de emisoras, porque mientras algunos gobiernos tienen un interés marcado en el desarrollo, penetración y cobertura de las estaciones asignadas, otros no muestran interés en su operación y las consideran como un gasto y no como una inversión en el aspecto formativo.

Otro problema que enfrentan algunas de estas emisoras es que son dirigidas por personas que desconocen los alcances y propósitos de la radiodifusión de servicio público. La designación de los titulares de estos medios depende de decisiones unilaterales, que no siempre toman en cuenta la trayectoria y la capacidad profesional en los medios.

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

En el caso de las emisoras Concesionarias que operan con fondos públicos y que tienen el respaldo legal para generar ingresos por concepto de publicidad, tampoco han podido resolver los problemas en la calidad de su programación, cobertura y penetración. Lo que demuestra que no basta con modificar su figura jurídica para crear las condiciones propicias para su desarrollo.

Infraestructura Actual

Banda	A.C. y P.F.	Instituciones Educativas	Municipios	IMER	INI	Gob. Estatal	Total
AM	5	21	0	4	20	46	96
FM	17	44	2	7*7	4	138/1*	212
TV	39	8	3	0	0	696/5*	746
Subtotal	61	73	5	11*7	24	880*6	1054

***Estaciones Concesionadas**

A.C .- Asociaciones Civiles

P.F .- Personas Físicas

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

PROPUESTAS A LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

Documento de Trabajo

- Preservar en la Ley Federal de Radio y Televisión que es de jurisdicción federal todo lo relativo a la “Radiodifusión”.
- Suprimir de la Ley Federal de Radio y Televisión el término de medios “oficiales”.
- Integrar a la Ley Federal de Radio y Televisión **la función, objetivos y regulación de los medios de servicio público (1)**.

1) Los medios públicos quedarán definidos 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.

b) Fomentar el desarrollo social, cultural y educativo.

1.- En Anexo se integran las diferentes propuestas que algunos de los organismos convocados presentaron sobre el concepto de *Medios Públicos*, aquí se señala un concepto que integra la mayoría de las líneas conceptuales que se expresaron en los documentos entregados y en las reuniones de trabajo.

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

- c) Difundir la pluralidad y diversidad política, social y étnica.
- d) Dar cabida a las demandas de la sociedad de equidad y justicia social.
- 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, integrados en la estructura de estos medios.

➤ Integrar a la Ley Federal de Radio y Televisión los siguientes preceptos que dan sustento, legal, administrativo, presupuestal y de acceso ciudadano, como *Medios Público*:

- 1) 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 deberán 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 confiera la Ley Federal de Radio y Televisión, (aquí nos referimos a los incisos a) al h) de este documento).

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

2) Las instituciones u organismos públicos que cuentan con una concesión pública o permiso para instalar y operar estaciones de radiodifusión deberán contar con **personalidad jurídica propia, presupuesto público y autonomía presupuestal y administrativa.**

3) El estado garantizará que las concesiones públicas o permisos **cuenten con los recursos económicos suficientes para instalarlas, operarlas y darles el mantenimiento necesario**, para ello destinará una partida específica que se considerará en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

4) Los medios públicos podrán generar ingresos por concepto de Patrocinios, donativos o servicios de producción.

La Mesa propone la siguiente definición del Concepto de **Patrocinio**:

Patrocinio.- Contraprestación en dinero o en especie que recibe una emisora por la transmisión de un mensaje, sin exaltar las cualidades del producto o servicio prestado por el patrocinador, debiendo limitarse a la sola mención de éste de manera oral y/o visual

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

5) Por ningún motivo se podrá convertir las concesiones o permisos, culturales, comunitarias y de experimentación, por comerciales.

➤ Existen dos propuestas sobre el régimen jurídico de estos medios públicos:

a).- Concesiones; ó

b).- Concesiones y permisos

➤ Las concesiones públicas o permisos podrán ser:

Propuesta 1

Medios Públicos

1).- De Estado.- Son aquellas instaladas y operadas por instituciones u organismos financiados con fondos públicos y podrán incluir en su programación patrocinios en los términos de la presente Ley. (Permiso inciso b).

2).- Sociales: Culturales, Comunitarias- Son aquellos medios instalados y operados por particulares y comunidades, orientados a promover el desarrollo cultural, económico y social de la sus comunidades (Permiso inciso b) **y Experimentales.-** Son aquellas destinadas para fines científicos o para pruebas temporales de equipo o tecnologías y no podrán incluir ningún tipo de anuncios comerciales o de patrocinios.

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

Propuesta 2

Concesiones

1. Comerciales.- Son aquellas que podrán incluir en su programación anuncios comerciales, en los términos de la presente Ley (sólo concesiones en el inciso b).

2. Públicas.- Son aquellas instaladas y operadas por instituciones u organismos financiados con fondos públicos y podrán incluir en su programación patrocinios en los términos de la presente Ley. (Permiso inciso b).

3. De acceso social y comunitarias.- Son aquellos medios instalados y operados por particulares y comunidades, orientados a promover el desarrollo cultural, económico y social de sus comunidades. No podrán incluir ningún tipo de anuncios comerciales (Permiso inciso b).

4. Experimentales.- Son aquellas destinadas para fines científicos o para pruebas temporales de equipo o tecnologías y no podrán incluir ningún tipo de anuncios comerciales o de patrocinios. (Sólo concesión pública).

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

Posiciones de los participantes de la mesa

- **Comisión Bicameral del Canal del Congreso**

Propuesta 2 (Eliminando el texto “no podrán incluir anuncios comerciales”, en el punto 3)

- **Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República**

Propuesta 2 (Eliminando el texto “no podrán incluir anuncios comerciales” en el punto 3)

- **Consejo Nacional para la enseñanza e investigación de las Ciencias de la Comunicación.**

Propuesta 1

- **Representante de la mesa de la Sociedad Civil para la Reforma**

Propuesta 1

- **Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

Propuesta 2

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

- **CIRT**

No acepta ninguna de las propuestas y optan por la propuesta de reglamento presentado por la Cámara a esta mesa y que consta en los documentos recabados por la misma.

- **Red Nacional de Radiodifusoras y Televisora Educativas y Culturales A.C.**

Propuesta 2 (Eliminando el texto “no podrán incluir anuncios comerciales” en el punto 3)

- **Secretaría de Gobernación**

Propuesta 1 (Avala el documento en general y puntualiza que no se puede obligar a las Entidades públicas garantizar el presupuesto, en todo caso, en la Ley debe quedar asentado que deberán promoverse que puedan contar con los medios económicos suficientes para su desempeño.

- **PRI**

Apoya las dos propuestas ya que las considera iguales en forma y fondo iguales.

Define al patrocinio como: la colaboración en dinero o en especie, que una persona física o moral otorga a una radiodifusora permisionaria, a fin de que ésta pueda mejorar sus condiciones de trabajo y cumplir plenamente con la función social que le asigna. Las emisoras sólo podrán expresar su reconocimiento dando a conocer le manera oral y/o visual, el nombre, logotipo, lema del patrocinador, sin hacer mención alguna de sus cualidades o precios de ningún bien o servicio susceptible de comercio.

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

Lic. Leticia Salas Torres
Representante de la
Presidencia de la Comisión
Bicameral del Canal del Congreso

(rúbrica)

Lic. María Guadalupe Cortes
Representante de la mesa de
la Sociedad Civil

(rúbrica)

Lic. Alberto Guilbot Serros
Lic. Álvaro Fajardo de la Mora
Representantes de la CIRT

(rúbricas)

Dr. Alfonso Amilpas Godínez
Representante de la SCT
(rúbrica)

Lic. Carlos Ortiz Tejeda
Representante del PRI
(rúbrica)

Mtra. Patricia Ortega
Representante de CONEICC

(rúbrica)

Ing. Héctor Párker
Representante de la Red

(rúbrica)

Lic. Javier Paz Zarza
Representante de SEGOB

(rúbrica)

Lic. Jorge F. Negrete Pacheco
Comisión de Comunicaciones y
Transporte del Senado de la
República
(rúbrica)

Julio Di-Bella Roldán
Secretario Técnico
Mesa de Diálogo VI
(rúbrica)

Nota: Rúbricas al margen en todas las hojas

Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación

Mesa de Trabajo: Medios de Estado

Septiembre de 2001

Anexo 9

VOTOS QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL PLENO DE SIETE DE JUNIO DE DOS MIL SIETE, QUE RESOLVIÓ LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2006, PROMOVIDA POR LOS SENADORES INTEGRANTES DE LA QUINCUGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.*

En relación con la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro, a lo largo de la discusión de la misma, manifesté mi disenso con la forma en que votaron la mayoría de los integrantes del Pleno en algunos de los temas, y aún en aquéllos en que compartí la determinación sobre las normas impugnadas, considero que el tamiz a través del cual se analizaron no era el adecuado, pues en el estudio se preponderaron argumentos de carácter económico sobre los derechos fundamentales que en el caso se encuentran implicados tales como libertad de expresión, información y prensa.

En atención a la multiplicidad de asuntos abordados, el presente documento se divide por temas, aclarando en cada uno de ellos si el voto que formulo es concurrente, esto es que concuerdo con el sentido, pero no con los motivos que llevan a la mayoría a adoptar la decisión o bien, si es particular, lo que implica que no comparto el sentido adoptado.

Marco regulatorio del régimen de concesiones sobre bandas de frecuencia (espectro radioeléctrico).**I. Marco regulatorio de las concesiones (voto concurrente).**

* Ver página 235. Texto tomado del Expediente 00026/2006-00 de la Acción de inconstitucionalidad. Páginas de la 635 – 741. www.scjn.gob.mx/expediente/

Estoy de acuerdo con el tratamiento del marco regulatorio aplicable a las concesiones sobre bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, especialmente en cuanto enfatiza la relación indisoluble de la frecuencia concesionada con el uso específico que se le da.

Sin embargo me parece que hubo cuestiones que debieron ser afinadas, pues por ejemplo se afirma que las leyes especiales que regulan el espacio aéreo en la materia relativa son la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, pero para llegar a dicha conclusión desde mi punto de vista resultaba necesario demostrar que el espectro radioeléctrico es parte del espacio situado sobre el territorio nacional.

Dicha inconsistencia, se subsana precisando que el artículo 27 constitucional establece el dominio directo de la Nación sobre el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional. Asimismo, la sección I, apartado 1.5 del Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), que tiene el carácter de tratado internacional, define a las ondas radioeléctricas u ondas hertzianas como las ondas electromagnéticas, cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de 3,000 Ghz (gigahertz), que se propagan por el espacio sin guía artificial. Por su parte, el artículo 3º, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones define al espectro radioeléctrico, como el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz.

En este tenor, considero que relacionando el concepto de ondas radioeléctricas, definido por el derecho internacional, y el de espectro radioeléctrico puede concluirse que este último forma parte del espacio situado sobre el territorio nacional a que se refiere el artículo 27 constitucional, adiciones que en nada modificaban el contenido del fallo, pero que abonaban en exactitud.

II. Marco constitucional y legal regulatorio del servicio de radiodifusión (voto concurrente).

En general estoy de acuerdo con el tratamiento del proyecto, aunque considero que en esta parte del marco constitucional, era menester desarrollar los temas atinentes a los derechos fundamentales en juego, ya que este asunto era el idóneo para fijar los conceptos claves, así como al alcance de al menos algunos aspectos relativos al ejercicio de la libertad de expresión.

Este asunto fue paradigmático desde diversos puntos de vista tales como la transparencia, la utilización de conocimientos científicos y técnicos, superando concepciones tales como que para resolver sólo se necesita la Constitución y la ley. Por tanto, estimo que otra herramienta fundamental que debió aprovecharse es el conocimiento jurídico que nos revela la jurisprudencia internacional.

Lo anterior, pues desde mi punto de vista no es posible que al día de hoy la jurisprudencia tanto de Cortes internacionales o regionales como de otros países del mundo libre nos siga siendo ajena o aparezca apenas como un pequeño atolón en nuestras resoluciones. Además de que algunas jurisdicciones han sido aceptadas por el Estado Mexicano y, en ese sentido, nos obligan, como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunado a que la esencia de los derechos fundamentales es universal.

A fin de que este Tribunal no quede aislado, es indispensable integrarnos al coloquio jurisprudencial internacional y hacer de la comparación un método de interpretación constitucional. Lo que se ha avanzado en otros países es parte de un patrimonio de la humanidad que debemos aprovechar. Por ello, haré referencia al marco jurídico internacional, así como a los precedentes de los Tribunales regionales de derechos humanos en materia de libertad de expresión.

El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹, proclama el derecho a la libertad de expresión. Las obligaciones internacionales de México respecto de la libertad de expresión, también están especificadas en el artículo 19 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos².

Nuestro país también signó la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo artículo 13³ regula las libertades de pensamiento y de expresión. Los otros instrumentos regionales de protección de los derechos humanos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la Carta

¹ Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

² Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

³ Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías a medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos también tutelan la libertad de expresión.

La importancia relevante de la libertad de la expresión –dentro de la que se encuentra incluido el derecho a la información- como un derecho humano ha sido extensamente reconocida, tanto por su propio mérito como bajo la consideración de que constituye un apuntalamiento esencial de la democracia y un medio de salvaguardar otros derechos humanos. En su primera sesión en 1946 la Asamblea General de Naciones Unidas declaró:

“La libertad de la información es un derecho humano fundamental y... la piedra de toque de todas las libertades a las cuales las Naciones Unidas están consagradas.”

Este punto de vista ha sido reiterado por tres cuerpos judiciales regionales con jurisdicción sobre derechos humanos: La Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos⁴, la Corte Europea de Derechos Humanos⁵ y, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que al emitir la opinión consultiva OC-5/85, sentó los dos aspectos básicos del derecho a la libertad de expresión y a la información: el aspecto individual y el aspecto social.

⁴ Al resolver el caso *Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v Nigeria*, este órgano ha sentado respecto de Artículo 9 de la Convención: “Este Artículo refleja el hecho que la libertad de la expresión es un derecho humano básico, vital para desarrollo personal de un individuo, su conciencia política, y la participación en la conducta de los asuntos públicos de su país.”

⁵ Al resolver el caso “*Handyside*”, la Corte Europea reconoció el papel clave de esta libertad, cuando afirmó: “La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de tal sociedad, una de las condiciones primordiales para su progreso y para el desarrollo de los hombres. Al amparo del artículo 10.2 es válido no sólo para las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una “sociedad democrática”. Esto significa especialmente que toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que se persigue.”

“31. En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas "por cualquier... procedimiento", está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente...

32. En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.”

Estos puntos de vista han sido reiterados por Cortes de diversos países.

Es claro que las libertades de expresión, información y prensa consagradas en los artículos 6º y 7º constitucionales, son básicas para que pueda pensarse siquiera en la existencia de un sistema democrático. Estos derechos incluyen necesariamente la libre utilización de todos los medios de expresión que puedan difundir ideas y comprende especialmente a los medios masivos de difusión como son la radio y la televisión, pues sería absurdo, en la sociedad contemporánea, que sólo la palabra hablada o escrita estuviera constitucionalmente protegida.

En efecto, las libertades de expresión y prensa se traducen, como ya lo ha señalado este Tribunal Pleno, en el derecho de todo individuo de exteriorizar sus ideas por cualquier medio, no sólo verbal o escrito, sino por todo aquel que la ciencia y la

tecnología proporcionan⁶. Por su parte, el derecho a la información contenido en el artículo 6º incluye -como también ya lo ha señalado este Alto Tribunal- el derecho a comunicar y el derecho a recibir libremente información, pues es claro que no existe la comunicación cuando el mensaje no tiene receptor posible, de manera que el derecho a la información es un derecho con una doble manifestación que se concreta en comunicar información y recibirla⁷. Se trata de un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

A las consideraciones anteriores, debemos agregar un nuevo escalón interpretativo: Si los medios de comunicación son el soporte material necesario para difundir el pensamiento o para comunicar o recibir información, debe concluirse que las libertades de expresión e información conllevan el derecho a crear los medios de comunicación indispensables para el ejercicio de estas libertades.

Este derecho fundamental de acceso a los medios de comunicación participa de la doble vertiente del derecho a la información que este Tribunal Pleno ha reconocido, por lo que comprende una dimensión individual, que impone que los medios de

⁶ Ello fue sostenido en la siguiente tesis:

“PELÍCULAS CINEMATOGRAFÍAS EN IDIOMA EXTRANJERO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA QUE PREVÉ SU EXHIBICIÓN EN VERSIÓN ORIGINAL Y, EN SU CASO, SUBTITULADAS EN ESPAÑOL, CON EXCEPCIÓN DE LAS CLASIFICADAS PARA PÚBLICO INFANTIL Y LOS DOCUMENTALES EDUCATIVOS, QUE PODRÁN EXHIBIRSE DOBLADAS AL ESPAÑOL, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 8o. de la Ley Federal de Cinematografía que establece que las películas serán exhibidas en su versión original y, en su caso, subtituladas en español, en los términos que establezca el reglamento respectivo, mientras que las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas al español, no transgrede **la libertad de expresión que como garantía individual consagra el artículo 6o. de la Constitución Federal, consistente en el derecho de todo individuo de exteriorizar sus ideas por cualquier medio, no sólo verbal o escrito, sino por todo aquel que la ciencia y la tecnología proporcionan**, con la única limitante de que quien emita su opinión no provoque situaciones antijurídicas como el ataque a la moral, a los derechos de terceros, cometa un delito o perturbe el orden público. Ello es así, en virtud de que el artículo impugnado permite la exteriorización de las ideas que transmite el autor de la obra a través de diferentes medios, como es la traducción en forma escrita, tratándose de las películas subtituladas filmadas en idioma extranjero o la sustitución del idioma en que originalmente se filmó la película por el idioma español, cuando se trate de películas infantiles y documentales, por lo que el hecho de que tal precepto no contemple como medio de difusión de las ideas, para todo tipo de películas, su traducción verbal al idioma español, no constituye una violación a la garantía constitucional referida.”

(Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Junio de 2000, tesis P. LXXXVII/2000, página 29)

⁷ Así lo sostuvo el Tribunal Pleno al fallar el amparo en revisión 3137/98.

comunicación estén abiertos a todos sin discriminación, así como una dimensión colectiva o social que exige **ciertas condiciones respecto de éstos**, a fin de que sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla, para lo cual resulta indispensable una regulación acorde con la naturaleza de cada medio, destacando como un aspecto esencial, que exista pluralidad de medios.

Al respecto, la opinión consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala:

*“34. Así, si en principio la libertad de expresión **requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas.**”*

Todo lo anterior conduce a concluir que el derecho a crear medios de comunicación requiere de acciones de los poderes públicos para su eficacia, que adquieren especial relevancia tratándose de la televisión pues ésta, sobra decirlo, ocupa un lugar central en la formación de la opinión pública, en la que opera como medio y factor. Para definir el alcance de este derecho fundamental, en el aspecto concreto de la televisión, el punto de partida debe ser la realidad de este medio de comunicación: no podemos dejar de lado su enorme poder persuasivo y su particular capacidad de sugestión. Lo anterior se traduce en que la televisión no puede dejarse al libre juego de las fuerzas del mercado, en virtud de los enormes efectos que produce y de las posibilidades que ofrece, así

como del peligro que supone su abuso con el fin de influir de forma parcial en la opinión pública.

El derecho de acceso a los medios de comunicación, en el caso de la televisión constituye, en las condiciones de la moderna comunicación de masas, un complemento y un refuerzo para la libertad en el proceso de formación de la opinión; sirve a la función de garantizar la formación libre y plural de la opinión a través de la televisión. Este derecho debe ser interpretado bajo estas condiciones y no desde el punto de vista del derecho subjetivo a la libertad de expresión de los radiodifusores, ni desde el punto de vista de la protección al desarrollo de actividades económicas lucrativas de las empresas televisivas.

Por otra parte, la escasez del espectro radioeléctrico implica que sólo un número reducido de ciudadanos tenga acceso a operar canales de radio y televisión, por lo que los poderes públicos no sólo están obligados a no estorbar el derecho a crear medios de comunicación, sino a adoptar las medidas necesarias para remover los obstáculos que el libre juego de las fuerzas sociales podrían oponerle, asegurando el fortalecimiento del régimen democrático.

En efecto, en la medida en que la radio y la televisión, en su modalidad de radiodifusión, utiliza el espectro radioeléctrico, debe vincularse con el artículo 28 constitucional y, por tanto, su uso deberá realizarse en beneficio general, asegurando su utilización social, que en el caso resulta más relevante al estar vinculada con el derecho fundamental de libertad de expresión, el cual exige que exista una pluralidad de medios que contribuya a la formación de una opinión pública libre, requisito de funcionamiento del Estado democrático, para que pueda realizarse uno de los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 25 constitucional: permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Además de lo expuesto, al igual que en el tema anterior estimo que hay cuestiones que no fueron suficientemente tratadas.

1) Se afirma que el artículo 25 de la Constitución Federal no contiene ningún derecho fundamental, para lo cual se citan tesis aplicables al juicio de amparo. Al respecto considero que ello es inexacto porque si

bien en el juicio de garantías al analizarse los conceptos de violación particulares se llegó a esa conclusión, estamos en presencia de un medio diverso de control constitucional en el que al ser el análisis abstracto no resulta aplicable el criterio citado. Además creo que dicho precepto sí contiene derechos fundamentales, tales como la dignidad de los individuos y los grupos y clases sociales, mismos que si bien no es el momento para desarrollar su contenido, tampoco podemos negar su existencia.

2) Se señala que la Ley Federal de Radio y Televisión regula aspectos relacionados con la programación y contenido de estos medios, me parece muy importante precisar que la regulación de los contenidos televisivos y radiofónicos no está limitada a la “radiodifusión”, definida por el artículo 2º de la Ley Federal de Radio y Televisión, sino que atendiendo a una interpretación conforme con los artículos 6º y 7º constitucionales, debe entenderse que comprende también al “servicio de radio y televisión” regulado por la Ley Federal de Telecomunicaciones, de manera que el divorcio entre los conceptos de “radiodifusión” y “radio y televisión” sólo opera en cuanto a aspectos técnicos y en cuanto a la licitación, pero no en lo relativo a los contenidos, los cuales están sujetos a la Ley Federal de Radio y Televisión, en virtud de la función social de estos medios de comunicación.

En efecto, a través de los servicios de radio y televisión regidos por la Ley Federal de Telecomunicaciones no sólo es posible prestar servicios de televisión y radio restringidos, sino emisiones gratuitas y abiertas susceptibles de llegar a un público indeterminado y discrecional, teniendo ambas la posibilidad de trascender a la opinión pública en similar medida que la radiodifusión, lo que hace indispensable que tanto los contenidos de la televisión restringida como de la televisión abierta a través de redes públicas de telecomunicaciones estén regulados por la Ley Federal de Radio y Televisión.

No me pasa desapercibido que existe un Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos que somete los contenidos de la televisión restringida al marco de la ley; sin embargo, dicho reglamento no comprende a la televisión abierta a través de redes públicas de telecomunicaciones, además de que la aplicabilidad de la Ley Federal de Radio y Televisión a los contenidos no puede depender de lo que diga un reglamento, sino que es una exigencia de las libertades de expresión e información.

Estructura de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Artículos 9-A, 9-B, 9-C, 9-D y 9-E de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

I. Creación de órganos desconcentrados por el Poder Legislativo (voto concurrente).

En el Pleno por unanimidad de votos se determinó reconocer la validez del el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que consagra la existencia de la COFETEL.

La mayoría sostuvo esta posición, por estimar que la Comisión Federal de Telecomunicaciones no fue creada mediante el Decreto combatido, sino que tiene su origen en el diverso Decreto expedido por el Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 1996. Asimismo, sostuvo que el Congreso tiene facultades para crear órganos desconcentrados, pues el artículo 90 constitucional establece que podrá distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación, sin que esta facultad se agote o se limite a la expedición de la Ley Orgánica de la administración pública Federal, máxime que el Congreso tiene facultades para legislar en materia de vías generales de comunicación en el artículo 73, fracción XVII y para expedir las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas dichas atribuciones.

Al respecto tengo algunas divergencias, pues no estoy de acuerdo con la afirmación de que la actual Comisión Federal de Telecomunicaciones es la misma que fue creada por Decreto del Presidente, ya que si bien el Presidente de la República creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones en cumplimiento a lo ordenado por el Congreso de la Unión en el artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995⁸, dicho precepto no contemplaba lo relativo a la denominación, integración ni facultades de dicho órgano, sino que le dio amplias facultades al Titular del Ejecutivo para ello.

Ahora bien, mediante la reforma impugnada la Comisión Federal de Telecomunicaciones se elevó a rango legal, modificándose su diseño en los artículos 9-A, 9-B, 9-C, 9-D y 9-E de la Ley Federal de Telecomunicaciones, los cuales le otorgan más autonomía y neutralidad política. Tales preceptos prevén una nueva integración, una nueva forma de nombramiento e incluso nuevas facultades, pues se le transfieren las que en materia de radio y televisión correspondían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según lo dispuesto en el artículo 9-A, fracción XVI⁹, de la ley en comento.

En este sentido, al ser este nuevo diseño incompatible con el previsto en el Decreto presidencial, debe estimarse que éste fue implícitamente abrogado atendiendo al principio de primacía legal.

⁸ Décimo Primero.- A más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal constituirá un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, de acuerdo a lo que establezca su decreto de creación.

⁹ "Artículo 9-A.- La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(...) XVI. De manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables, y"

Por otra parte, en cuanto a la facultad de crear órganos disiento de la posición de la mayoría, pues contrario a los motivos señalados por mis compañeros, para mí es claro que dicha facultad corresponde originalmente al Congreso, a quien toca distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, mientras que la facultad del Presidente para crear órganos deriva de la ley, específicamente de los artículos 14, 17 y 45¹⁰ de la Ley Orgánica de la administración pública Federal, por lo que ésta es su límite y medida¹¹.

La facultad del Congreso de la Unión para organizar la administración pública Federal no se agota con la expedición de la Ley Orgánica de la administración pública Federal, sino que implica necesariamente la posibilidad de crear no sólo órganos

¹⁰ ARTICULO 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

ARTICULO 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

ARTICULO 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

¹¹ Así lo ha sostenido este Tribunal Pleno, entre otras, en la siguiente tesis:

"FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LA EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY. De conformidad con los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica de la administración pública Federal, el secretario de Estado, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo; igualmente se establece que para la eficaz atención y eficiente despacho, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán subordinados y que en el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas. Luego, si en el artículo 111 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se señala que las Administraciones Generales de Recaudación, de Auditoría Fiscal y la Jurídica de Ingresos, contarán con administraciones locales, la creación de esta autoridad no contraría a la Constitución, en tanto que de acuerdo con su artículo 89, fracción I, el presidente de la República ejerció debidamente la facultad reglamentaria. Esto es, a través del reglamento creó la mencionada autoridad y determinó sus atribuciones, a fin de que las dependencias que integran la administración pública federal puedan realizar las funciones previstas en la ley, lo que significa precisamente proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley reglamentada". (Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Noviembre de 1997, tesis P. CLII/97, página 76)

desconcentrados, sino incluso órganos dentro de la estructura piramidal de las secretarías, como direcciones generales.

Lo anterior lo demuestra la práctica constitucional ininterrumpida, pues múltiples órganos de la administración pública centralizada, tanto desconcentrados como de la estructura piramidal han sido creados por ley, tales como la Dirección General de Profesiones, prevista por la Ley Reglamentaria del Artículo 5° constitucional, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Politécnico Nacional, y la Comisión Reguladora de Energía, creados por sus propias leyes, entre otros¹².

II. Creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano desconcentrado (voto concurrente).

No obstante lo anterior, estimo que la creación de la COFETEL como un órgano desconcentrado, resulta inconstitucional porque sus facultades en materia de radio y televisión no pueden ser ejercidas por un órgano que guarde una relación de jerarquía con el Presidente de la República, lo cual encuentra apoyo en dos argumentos:

1. En la facultad del Poder Legislativo para crear órganos a manera de administraciones independientes en el ámbito de la administración pública paraestatal y,

¹² La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, creada mediante la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

El Registro Agrario Nacional, creado por la Ley Agraria.

La Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, creada en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.

La Comisión Nacional del Agua, prevista en la Ley de Aguas Nacionales.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, establecido en la Ley de Seguridad Nacional.

El Centro de Estudios Superiores en Turismo, creado por la Ley Federal de Turismo.

El Instituto Nacional de Derechos de Autor, en la Ley Federal del Derecho de Autor. La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, en la Ley General de Cultura Física y Deporte.

La Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

2. En la exigencia constitucional de que el órgano técnico regulador de radio y televisión sea creado siguiendo el referido modelo.

A. Facultad del Congreso para crear Administraciones Independientes

Existen en nuestro sistema jurídico ciertos órganos aislados del poder político, semejantes a las administraciones independientes que, han eclosionado a nivel internacional. Lo anterior ha sido producto tanto de la democratización de nuestra sociedad, la desconcentración del poder, la desconfianza en la conducción política, la preferencia por decisiones técnicas, e inclusive también de la globalización, pues las obligaciones que nuestro país suscribe conllevan en muchos casos la creación de órganos con determinadas características, que sean ajenos al control político directo.

Para lograr la neutralización política a que me he referido, estos órganos comparten todas o algunas de las siguientes medidas: 1) Sistema de nombramiento mediante un mecanismo de colaboración de poderes, 2) Imposibilidad de remover libremente a sus integrantes durante el período de designación que la propia ley establece, 3) Plazos de designación que no coincidan con el plazo del mandato presidencial, 4) Obligación de rendir informes ante el Congreso y, 5) Prever requisitos de idoneidad de sus integrantes.

La facultad del Congreso para crear este tipo de órganos se encuentra en el artículo 90 constitucional, el cual lo autoriza a distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación en los ámbitos centralizado y paraestatal.

Esta distinción entre administración pública centralizada y paraestatal tiene un contenido material referido a la naturaleza esencial de la función encomendada, de manera que aquello que es puramente ejecutivo nunca podría llevarse a cabo por órganos no sujetos al poder de mando del Presidente. Al respecto, debemos hacer una distinción sumamente importante entre:

a) Facultades que son estrictamente ejecutivas, es decir, aquellas para cuya consecución es necesaria la existencia de una relación de jerarquía y de dirección políticas, como las de gobernación, seguridad nacional, seguridad pública, política tributaria, política de salud, desarrollo social, política económica, etcétera.

b) Facultades en las que no exista necesidad de una conducción política y en las que, por tanto, se pueda prescindir de la relación de jerarquía, o ésta no sea deseable en atención a la consecución de un bien constitucional que requiera neutralidad política en la conducción.

Así, al distribuir los negocios del orden administrativo, el legislativo **sólo puede crear órganos sin vínculo de jerarquía con el Ejecutivo tratándose de funciones que no sean puramente ejecutivas**, para lo cual debe acudir a la figura de la administración pública paraestatal.

Ahora bien, para la creación y configuración de órganos independientes del poder político, dentro de la administración pública paraestatal, el Poder Legislativo no cuenta con libertad absoluta, pues está limitado por el principio de división de poderes, cuya esencia radica en la tutela del núcleo esencial de la función ejecutiva, de manera que aún en tales casos deberán subsistir vínculos y relaciones, distintos a la subordinación, entre el poder ejecutivo y la administración independiente.

En síntesis, considero que el legislador puede optar por la configuración de este tipo de órganos, siempre y cuando se reúnan las siguientes condiciones:

- 1) Que la independencia administrativa persiga satisfacer algún valor o principio constitucionalmente relevante y que la naturaleza de la función no sea puramente ejecutiva.

- 2) Que con la despolitización del órgano y la consiguiente ruptura de la jerarquía se cumpla la finalidad constitucional perseguida.
- 3) Que no se rompa totalmente el vínculo con los poderes públicos, pues ello sólo es propio de los organismos constitucionales autónomos, cuyo diseño está previsto directamente en la Constitución y tienen por ello garantías institucionales de las que no gozan las administraciones independientes.
- 4) Que el diseño del órgano, tanto en su creación como en su funcionamiento, se rija por un esquema de colaboración de poderes y no implique un desplazamiento del Ejecutivo o una intervención inocua o simulada, ni un acrecentamiento de los otros poderes a costa de aquél, en el entendido de que, cuando la función del órgano requiera de un grado mayor de independencia respecto del Ejecutivo, mayores pueden ser los candados a su influencia.
- 5) Que el órgano sea creado dentro de la administración pública paraestatal.

Siguiendo este cartabón, el Congreso puede crear administraciones independientes cuando así lo estime conveniente. Sin embargo, tratándose del órgano técnico regulador de la radiodifusión, más allá de una cuestión de conveniencia, existe una exigencia constitucional de optar por tal modelo.

Para demostrarlo debe tenerse como referencia el marco constitucional e internacional que rige a las libertades de expresión, información y prensa y que quedó previamente expuesto.

B. Exigencia constitucional de independencia de los órganos reguladores en materia de radiodifusión.

Dentro del esquema del derecho a la libertad de expresión, es indudable que, dada la especial posición de la radiodifusión, **el derecho de acceso a los medios de comunicación requiere de autonomía por parte del órgano técnico regulador en la materia, a efecto de que este ámbito** no sea controlado por ningún grupo político o económico y, por el contrario, **se conserve siempre como un bien social**, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas.

El sentido de dicha autonomía es la de sustraer la dirección y el manejo de la radiodifusión del control de las mayorías políticas y de los grupos económicos dominantes. La libertad de acceso y el pluralismo que deben caracterizar a la radio y la televisión pueden resquebrajarse cuando los medios de comunicación se convierten en canales propagandísticos de la mayoría política o de los grupos económicos dominantes, de modo que **la autonomía del órgano regulador en materia de radiodifusión se erige en una garantía funcional e institucional del derecho de acceso a los medios de comunicación**, a fin de que aquél no sea un ejecutor de la política discrecional del Estado, sino únicamente de las directrices de la política de radiodifusión adoptadas por el legislador.

La necesidad de que los órganos técnicos reguladores en materia de radio y televisión y encargados de dictaminar y decidir sobre el otorgamiento de concesiones estén exentos de interferencia política y comercial, en particular por el Gobierno, ha sido recogida en diversas declaraciones y documentos de cuerpos internacionales y tribunales nacionales, tales como:

- Las Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas a los informes de Líbano¹³, Kyrgyztán¹⁴, Sudán¹⁵, y Mauricio¹⁶.

¹³ “El Comité por lo tanto recomienda que el partido Estatal examine y enmiende la Ley de Medios de noviembre de 1994, así como su reglamento, con miras a adecuarlos al artículo 19 del Pacto. recomienda que el partido Estatal establezca una autoridad reguladora de radiodifusión independiente, con el poder de examinar solicitudes de radiodifusión y conceder licencias de acuerdo con criterios razonables y objetivos.” (Informe Anual del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 1997, Doc. de Naciones Unidas A/52/40)

- El Informe Anual del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de 29 de enero de 1999.¹⁷
- La Carta Africana sobre Radiodifusión de 2001¹⁸
- La Recomendación del Consejo de Europa sobre el pluralismo en los medios de comunicación, de 20 de noviembre de 2000.¹⁹
- La cuestión 8/1 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.²⁰
- Las Actas Finales de la Conferencia de Plenipotenciarios (pp-02) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, adoptadas en Marrakech, Marruecos, el 17 de octubre de 2002.²¹

¹⁴ "El Comité expresa su preocupación por el cierre de periódicos bajo cargos de evasión fiscal y con el objeto de imponerles multas. Le preocupan también al Comité las funciones del organismo nacional de comunicaciones, dependiente del Ministerio de Justicia, que está dotado de facultades enteramente discrecionales para conceder o denegar licencias a las emisoras de radio y televisión. El retraso o la denegación de las licencias repercuten en el ejercicio de la libertad de expresión y prensa amparada por el artículo 19." (CCPR/CO/69/KGZ)

¹⁵ "El Comité ve con preocupación el régimen de autorización de la prensa y de otros medios de comunicación, así como la exigencia de consignar en un registro los nombres y las señas de los directores de periódico, periodistas e impresores. El Comité abriga dudas acerca de la independencia del Consejo Nacional de la Prensa y las Comunicaciones. En consecuencia: se deben modificar las leyes y los decretos en vigor para eliminar todas las medidas que limiten sin justificación el funcionamiento de los medios de comunicación y pongan en peligro la libertad de expresión." (CCPR/C/79/Add. 85)

¹⁶ "El Comité expresa la esperanza de que se establezca lo antes posible la Junta Independiente de Radio y Televisión y sugiere la creación de un mecanismo que permita la elaboración de un Código deontológico para la prensa." (CCPR/C/79/Add. 60; A/50/44, paras. 132-145)

¹⁷ "Cualquier mecanismo regulatorio, ya sea para medios electrónicos o impresos, debe ser independiente de todos los partidos políticos y así como en su relación con el Gobierno." (E/CN.4/1999/64)

¹⁸ "Todos los poderes formales en las áreas de regulación de radiodifusión y telecomunicaciones deben ser ejercidos por autoridades públicas, protegidas contra interferencias, particularmente de naturaleza política o económica, por, entre otras cosas, un proceso de nombramiento de sus miembros que sea abierto, transparente, e implique la participación de la sociedad civil y no sea controlado por ningún partido político." (Cuestiones Regulatorias, punto 2)

¹⁹ "Los Estados miembros tendrían que establecer autoridades de regulación del sector de la radiodifusión. Los reglamentos y procedimientos que regulen su funcionamiento tendrían que establecer con claridad su independencia y protegerla. La ley tiene que definir claramente las obligaciones y las competencias de las autoridades de regulación, así como los medios para su funcionamiento, los procedimientos de nombramiento de sus miembros y las modalidades de su funcionamiento. 2. Nombramiento, composición y funcionamiento.

Las reglas que rijan estas autoridades, en particular su composición, son un elemento clave de su independencia. Así pues, se tendrían que definir las reglas de manera que protejan las autoridades de toda injerencia externa, especialmente por parte de las fuerzas políticas o de intereses económicos." (Recomendación REC (2000) 23, de 20 de diciembre de 2000.)

²⁰ "Si existe un ente regulador, es importante que tenga i) claridad sobre su jurisdicción y mecanismos de resolución definidos, ii) competencia organizativa adecuada, iii) financiación adecuada, y iv) aislamiento político. La independencia dimana en mayor medida de este último factor que de cualquier definición formal, y se manifiesta en la facultad de disensión del ente regulador."

- El Plan Estratégico de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2004-2007.²²
- El Documento de Referencia de la Organización Mundial de Comercio sobre Telecomunicaciones Básicas, el cual hace referencia a la independencia del órgano respecto de los participantes en el mercado, cuando señala que: “El órgano de reglamentación será independiente de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones básicas y no responderá ante él. Las decisiones del órgano de reglamentación y los procedimientos aplicados serán imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado.”

Estas declaraciones internacionales han sido retomadas en sus sentencias por varios tribunales nacionales, como los de Alemania, Italia, Colombia, Sri Lanka y Ghana, los cuales han hecho énfasis en la necesidad de que los órganos técnicos rectores de la radiodifusión gocen de autonomía.²³

En consecuencia, al haber transmitido a la COFETEL las facultades en materia de radio y televisión, el Congreso de la Unión estaba obligado a asegurar la

²¹ “Reconociendo (...) d) que, en muchos Estados Miembros de la UIT, se han creado órganos reguladores independientes que se ocupan de cuestiones relativas a la reglamentación tales como la interconexión, la determinación de las tarifas y la elaboración de normas en materia de interconexión;”

²² “2.1.11 el mantenimiento de la separación de las funciones de explotación y reglamentación, y creación de numerosos órganos independientes de reglamentación de las telecomunicaciones;”

²³ Los Tribunales Constitucionales tanto de Alemania como de Italia han enfatizado la necesidad de que los reguladores sean independientes del Gobierno. Hasta 1974, el Tribunal Constitucional italiano sostuvo que la radio y la televisión debían estar bajo control parlamentario, no ejecutivo para asegurar la independencia.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional Alemán declaró inconstitucional el establecimiento de un radiodifusor nacional controlado por el gobierno, ya que la garantía de libertad de expresión prohíbe el control gubernamental directo o indirecto.

La Corte Suprema de Sri Lanka, en el caso Athukorale sostuvo que la ley de radiodifusión era inconstitucional, entre otras cosas, porque las autoridades reguladoras eran insuficientemente independientes, declarando: “Si bien las autoridades reguladoras son, por los motivos explicados, necesarias, es imperativo que tales autoridades sean independientes. Como hemos visto, las frecuencias electromagnéticas son universalmente consideradas como propiedad pública. En esta área, el gobierno es un fideicomisario para el público: su derecho y deber son proporcionar autoridades reguladoras independientes para salvaguardar los intereses de las personas en el ejercicio de sus derechos fundamentales: No más y no menos. De otra forma las libertades de pensamiento y discurso, incluso el derecho a la información, serían colocados en peligro.”

La Corte Suprema de Ghana hizo notar el papel de los reguladores independientes de radio y televisión “para respirar el aire de independencia en los medios estatales que asegure que estén aislados del control gubernamental.”

autonomía del órgano respecto de los poderes políticos y económicos, para lo cual era indispensable que su creación se hubiera realizado fuera de la administración pública centralizada, previendo requisitos de idoneidad en el sistema de integración del órgano, de tal manera que se asegurara la independencia de los comisionados respecto de los órganos del poder político, así como respecto de los entes a los cuales se pretende regular.

Así, en el artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones no se advierte el establecimiento de ningún requisito que garantice la independencia respecto del poder político o el económico.

En estas condiciones, la configuración de la COFETEL, como un órgano de la administración pública centralizada y, por ende, con vínculos indisolubles de jerarquía con el Ejecutivo, atenta gravemente contra el derecho de acceso a los medios de comunicación, por lo cual resultan inconstitucionales los artículos 9-A, que crea a la COFETEL como órgano desconcentrado; 9-C, relativo a los requisitos de los comisionados y a la objeción del senado a los nombramientos; 9-D, en lo tocante a la remoción por causa grave debidamente justificada; y Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, relativo al escalonamiento de las designaciones.

III. Objeción del Senado a los nombramientos de Comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Artículo 9-C, último párrafo de la Ley Federal de Telecomunicaciones²⁴.

²⁴ **“ARTÍCULO 9-C.-** Los comisionados serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal y deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de 35 y menor de 75 años, y
- III. Haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector telecomunicaciones.

Los comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes. Asimismo, estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto.

En el aspecto relativo a la declaración de invalidez del último párrafo que establece la objeción del Senado a los nombramientos de los Comisionados, estoy de acuerdo con dicha determinación aun cuando por razones distintas a las de la mayoría.

Como señalé, la configuración de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como un órgano desconcentrado no garantiza de manera suficiente su autonomía, atributo que constituye una exigencia constitucional de los derechos de expresión, información y prensa; por tanto, si bien el mecanismo de objeción del Senado impugnado sería un medio adecuado para lograr la despolitización del órgano, en el presente caso resulta inconstitucional, por haber sido incorporado dentro de la administración pública centralizada por lo que no pueden imponerse este tipo de requisitos que rompen con la necesaria relación de jerarquía.

IV. Duración de los Comisionados, y remoción por causa grave debidamente justificada. Artículo 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones (voto particular).

Por lo que hace a los temas previstos por el artículo 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones, relativos al plazo de duración de los Comisionados y que éstos sólo podrán ser removidos por causa grave debidamente justificada, contrario a las consideraciones de la mayoría que los llevaron a reconocer su validez estimo que en congruencia con lo que he sostenido también resulta inconstitucional.

La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderán como no objetados los nombramientos del Ejecutivo Federal. Los comisionados asumirán el cargo una vez que su nombramiento no sea objetado conforme al procedimiento descrito”.

El artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal, establece que es facultad del Presidente remover libremente a los empleados de la Unión, siempre que ello no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Dicho precepto no constituye una autorización ilimitada al legislador para imponer restricciones a la citada facultad, sino que debe interpretarse en armonía con los artículos 90, primer párrafo y 123 constitucionales, de manera que esta imposición de modalidades o condiciones, puede operar en el ámbito de la administración pública paraestatal y en el ámbito de la administración pública centralizada únicamente respecto de trabajadores de base.

En efecto, si conforme al artículo 90 constitucional, lo que caracteriza a la administración pública centralizada es la jerarquía, como he señalado, el legislador únicamente puede romper o flexibilizar esta relación en el ámbito de la administración pública paraestatal.

Por su parte, el artículo 123, Apartado B, el cual cabe señalar resulta aplicable únicamente a la administración pública centralizada, establece la diferencia entre trabajadores de base y de confianza, señalando en la fracción IX, respecto de los primeros que la ley fijará los términos en que podrán ser removidos por causa justificada, mientras que respecto de los trabajadores de confianza rige la libre remoción, pues de conformidad con la fracción XIV, sólo gozarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de seguridad social.

Por tanto, si la COFETEL fue creada como un órgano desconcentrado –lo cual como ya he dicho resulta inconstitucional- el legislador tiene que ser congruente con ese diseño y, en consecuencia, no puede romper la relación de jerarquía, mediante la imposición de candados a la remoción o el establecimiento de un plazo fijo de duración del nombramiento.

En este sentido, tampoco resulta aplicable la fracción IX del Apartado B del artículo 123 constitucional, ya que los comisionados son trabajadores de confianza en tanto que son nombrados directamente por el Presidente de la República.

En estas condiciones, el artículo 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones resulta inconstitucional.

V. Plazo escalonado de duración de los nombramientos de los comisionados. Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones²⁵ (voto concurrente).

El Pleno de este Alto Tribunal, por unanimidad de votos declaró la invalidez del artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que establece el plazo escalonado de duración de los miembros de la Comisión Federal de Comunicaciones, por lo que si bien estoy de acuerdo con dicha resolución, no lo estoy con las consideraciones de la mayoría.

Este aspecto de los nombramientos, al igual que los demás mecanismos adoptados por el Congreso para despolitizar a la COFETEL –es decir la objeción del Senado a la designación de comisionados y su remoción sólo por causa grave debidamente justificada- son inconstitucionales, pues aunque el Congreso tiene facultades para adoptar este tipo de medidas tendentes a neutralizar y despolitizar la actuación de ciertos órganos, ello debe necesariamente hacerlo dentro de la administración pública paraestatal y no en la centralizada.

²⁵ **“SEGUNDO.**- La primera designación de los comisionados a que se refiere este Decreto, por única vez, se hará mediante nombramientos por plazos de cinco, seis, siete y, en dos casos, por ocho años, respectivamente. Los comisionados designados conforme a este artículo podrán ser designados para ocupar el mismo cargo por una segunda y única ocasión, por un periodo de ocho años.

Los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior serán realizados en un plazo no mayor de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

No serán elegibles para ser comisionados o Presidente de la Comisión, las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor del presente Decreto, por lo que hace a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión”.

Por tanto, como manifesté a lo largo de las sesiones, estimo que también los artículos 9-C, 9-D y Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones son inconstitucionales, toda vez que, al ser la COFETEL un órgano desconcentrado de la administración pública centralizada, su diseño no puede estar desvinculado de la relación jerárquica con el Presidente.

Derogación tácita de los reglamentos expedidos con anterioridad e imposición de un plazo para la expedición de reglamentos.

I. Artículos Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones²⁶ que derogan reglamentos del Ejecutivo Federal (voto concurrente).

Los promoventes argumentan que el artículo Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al establecer que las referencias a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes contenidas en otros ordenamientos, incluyendo a los reglamentos, en relación con las atribuciones señaladas en el artículo 9-A de la ley, en lo futuro deberán entenderse hechas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones; y al transferir las atribuciones de la Dirección General de los Sistemas de Radio y Televisión

²⁶ **“CUARTO.-** Las referencias que, con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, se hacen en las leyes, tratados y acuerdos internacionales, reglamentos y demás ordenamientos a la Secretaría respecto de las atribuciones señaladas en el artículo 9 A de esta Ley, en lo futuro se entenderán hechas a la Comisión.

Las atribuciones de la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión previstas en el artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a los 30 días naturales a partir de la entrada en vigor de este Decreto, serán ejercidas por la Comisión a través de la unidad administrativa que al efecto prevea su Reglamento Interno y, en su oportunidad, el Reglamento Interior a que se refiere el artículo quinto transitorio de este Decreto. Los recursos humanos, financieros y materiales de la Dirección General mencionada en este párrafo serán transferidos a la Comisión en un plazo de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor de este Decreto”.

“QUINTO.- El Reglamento Interior de la Comisión deberá ser expedido por el Titular del Ejecutivo Federal en un plazo no mayor a 90 días naturales, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Los asuntos en trámite a cargo de unidades administrativas cuyas funciones sean transferidas a la Comisión por virtud del presente Decreto, deberán ser remitidos a esta última en un plazo máximo de 30 días a partir de la entrada en vigor del propio ordenamiento”.

a la Comisión, resulta violatorio de los artículos 16, 49 y 89, fracción I, constitucionales, pues con ello se derogaron diversos reglamentos, entre ellos el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Al respecto se señala que la norma transitoria impugnada no modifica ni reforma el reglamento, sino que fija las reglas para que la vigencia y objetivos de las leyes puedan cumplirse.

Aun cuando coincido con el sentido, no lo hago con las consideraciones, pues estimo que en el caso se nos plantean dos problemas jurídicos, a los que no se les da un tratamiento adecuado:

1. ¿Puede la ley incidir en el contenido de los reglamentos?

2. ¿Puede la ley imponer al Ejecutivo un plazo para la expedición de un reglamento?

Para dar contestación a ambas cuestiones es necesario tomar en cuenta la estructura de nuestro sistema de fuentes, en específico la relación ley-reglamento que se regula en los artículos 89, fracción I²⁷, y 72, inciso F,²⁸ de la Constitución Federal que prevén la absoluta superioridad de la Ley, expresión de la voluntad de la comunidad, respecto al reglamento, expresión subalterna de la administración.

²⁷ Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. (...)

²⁸ Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. (...)

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

El primer precepto prevé la facultad reglamentaria del Presidente de la República, para el efecto de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, es decir, para desarrollar y complementar en detalle las normas contenidas en las leyes, lo cual configura una potestad normativa secundaria; mientras que el segundo regula que la ley sólo puede ser interpretada (auténticamente) o derogada, conforme a los trámites de su creación.

Las normas anteriores contienen los principios de primacía de la ley y autoridad formal de la ley, los cuales implican la absoluta subordinación del reglamento a ésta; es decir, el reglamento complementa la ley, **pero no puede derogarla, modificarla, ni menos aún limitarla o excluirla**, pues ésta sólo puede ser alterada mediante el mismo procedimiento que le dio origen. En cambio, la ley frente al reglamento no tiene límites de actuación: puede derogar, abrogar o modificar un reglamento o sustituir su contenido por regulaciones propias.

En efecto, en nuestra Constitución, por cuanto se refiere a la facultad reglamentaria derivada de la fracción I del artículo 89, no se prevé una reserva de reglamento, es decir, en materia de reglamento ejecutivo o de desarrollo no hay ningún ámbito material que le pertenezca en exclusiva y en el que pueda actuar al margen o prescindiendo de la ley. Ésta se halla en una posición de primacía directiva respecto del reglamento, en el sentido de que ostenta plena potestad de disposición o determinación vinculante respecto del contenido del reglamento y los términos formales de su vigencia. De esta forma:

- a) La ley puede condicionar con entera libertad las remisiones que haga a la potestad reglamentaria, imponiendo contenidos obligatorios o excluyéndolos, estableciendo principios de regulación objetivos de cualquier índole, e inclusive habilitando a otras autoridades administrativas para que dicten normas de carácter general.
- b) La misma disponibilidad ostenta sobre los términos formales de su vigencia, pues puede predeterminar su plazo de vigencia, ampliarlo o

reducirlo. El reglamento, por regla general, cesa en su vigencia derogada, a menos que la propia ley disponga que seguirá vigente.

La superioridad de la ley sobre el reglamento es vertical, piramidal, de modo que abarca la totalidad de las posibilidades de actuación del reglamento. Para ponerlo en términos gráficos, actúa como el oficial que supraordena toda posible actuación militar del soldado.

Por lo anterior, manifiesto mi disenso con el tratamiento proyecto, pues considero que los artículos Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones sí realizan una modificación del contenido de diversas normas reglamentarias y la justificación constitucional de tal actuar no descansa en la naturaleza transitoria de la norma, sino en el principio de primacía de la ley que justifica que esta norma de jerarquía superior a la cual el reglamento se encuentra subordinado por disposición constitucional, pueda modificar el contenido de las normas reglamentarias, sin que ello invada la facultad reglamentaria del Presidente.

II. Artículos Segundo Transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión²⁹ que impone al Presidente de la República un límite temporal para expedir las nuevas disposiciones reglamentarias que sean acordes con las reformas legales y Quinto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones que le establece la obligación de expedir el Reglamento Interior de la Comisión en un plazo (voto particular).

En relación con los artículos Quinto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Segundo Transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión, que establecen límites temporales para que el Ejecutivo expida el Reglamento Interior de la Comisión y modifique el Reglamento de la Ley Federal de Televisión, en materia de

²⁹ **“SEGUNDO.-** El Poder Ejecutivo Federal cuenta con 30 días para realizar las modificaciones correspondientes al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, de acuerdo con lo previsto en el presente Decreto”.

concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de la radio y la televisión, hubo una mayoría de 6 Ministros que consideraron inconstitucionales tales preceptos; sin embargo, al tratarse de una acción de inconstitucionalidad, la consecuencia es la desestimación del precepto, esto es, no será expulsada del orden jurídico vigente. No obstante ello, estimo necesario externar los motivos por los cuales me pronuncié por reconocer la validez de dichos preceptos transitorios, lo cual me lleva a formular este voto.

En este sentido, estimo que los plazos previstos son constitucionales, en atención al principio de primacía de la ley sobre el reglamento, lo que implica la posibilidad de que se puedan fijar plazos para la expedición de un reglamento, dicha relación de jerarquía debe complementarse con la obligación constitucional del Presidente de la República de ejecutar las leyes.

De esta forma, no es factible considerar que lo previsto por dichos artículos constituyan una invitación hecha por el Poder Legislativo al Ejecutivo para que éste ejerza su facultad reglamentaria, quedando a éste la discreción de la oportunidad de su ejercicio³⁰; pues si bien es cierto que la facultad reglamentaria puede ejercerse de manera espontánea por el Presidente de la República, y en este caso no sería factible obligarlo a expedir la norma reglamentaria.

Por el contrario, cuando la ley establece un plazo o da líneas específicas materiales para el ejercicio de la facultad reglamentaria, aquél se encuentra obligado a cumplir con dicha norma, razón por la cual los plazos para el ejercicio de la facultad reglamentaria no deben ser considerados como mandatos vacíos o huecos, pues el Ejecutivo no tiene posibilidad de elegir si cumple o no con la ley: ésta le obliga por mandato constitucional y debe cumplirla. Incluso, en caso de omisión reglamentaria, puede ser reclamable por el Congreso de la Unión en controversia constitucional.

³⁰ Lo anterior lo sostiene el maestro Gabino Fraga, en su obra "Derecho Administrativo", posición que no comparto.

Constitucionalidad de las condiciones y términos para la obtención del refrendo de una concesión en materia de radiodifusión. Artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión³¹.

El artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión establece varios supuestos en relación con los cuales formularé votos concurrentes o particulares según sea el caso.

I. Refrendo e las concesiones (voto particular).

Por lo que hace al tema de la figura del refrendo, si bien una mayoría de 6 Ministros se pronunció por la invalidez, al no alcanzarse la mayoría calificada, la acción se desestimaré y los argumentos de inconstitucionalidad no serán plasmados en la sentencia, por lo que ante la importancia de los mismos formulo el presente voto.

Estimo que el citado precepto es inconstitucional porque la posibilidad de refrendar automáticamente y por un número ilimitado de veces la concesión del espectro para radiodifusión viola la garantía de igualdad del artículo 1º, la libertad de expresión, el derecho a la información, la libertad de prensa y el acceso equitativo a los medios de comunicación establecidos en los artículos 6º y 7º, así como la utilización social de los bienes regulada por el artículo 28, en relación con los valores democráticos y de pluralismo que inspiran a la Constitución.

³¹ **“ARTICULO 16.-** El término de una concesión será de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros. El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley”.

“ARTICULO 17.- Las concesiones previstas en la presente ley se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente”.

No obstante que los conceptos de invalidez planteados se centraron en la violación al principio de libre competencia del artículo 28 constitucional, como he señalado, el tema prioritario a estudiar son los derechos fundamentales involucrados, tales como las libertades de expresión, información y prensa consagradas en los artículos 6° y 7° de la Constitución Federal, pues estudiar este asunto en su dimensión económica a la luz únicamente de los artículos 28 y 134 constitucionales soslayaría que aquellos derechos poseen un valor superior o predominante en nuestro orden constitucional en la medida en que son un presupuesto esencial para el buen funcionamiento del sistema democrático.

Luigi Ferrajoli³², a propósito de una sentencia de la Corte Constitucional Italiana y de la Ley Gasparri, ambas en relación con la concentración de medios en manos del ex *premier* italiano, critica la prevalencia que se dio a la libre competencia sobre el pluralismo informativo de la siguiente manera:

“Para enfrentar este acto vergonzoso se apela únicamente a la ley del mercado (del mercado de la información y del consenso político, que a su vez, es gobernado por el mercado de la publicidad): como si la libertad de información sólo fuera un corolario de la ley del mercado y del principio de la libre competencia... ¿Se trata únicamente de antitrust o también y en primer lugar (de) un problema autónomo de libertad y de democracia?”

Para mí, la respuesta a la pregunta de Ferrajoli es sencilla: Como lo sostuve y lo ordena la Constitución, la libertad de expresión es la brújula que debe guiar nuestros pasos.

Ahora, el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión señala que las concesiones se otorgarán por un plazo de 20 años y podrán ser refrendadas al mismo concesionario, quien tendrá preferencia sobre terceros y que el refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento de licitación del artículo 17 de la propia ley.

³² “Libertad de información y propiedad privada”, en CARBONELL, Miguel (Comp.), *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión* Porrúa-CNDH, México, 2004, p. 131.

Es muy importante precisar lo que aquel artículo consagra en realidad: la concesión a perpetuidad del espectro radioeléctrico para el servicio de radiodifusión. Esto es así, ya que no obstante que se invalidó el plazo fijo de 20 años y que como consecuencia de la supletoriedad que opera a favor de la Ley de Telecomunicaciones, que en el artículo 19³³ establece que “*Las concesiones ... se otorgarán por un plazo de hasta 20 años...*”, al subsistir una completa ausencia de requisitos para que opere el refrendo y a la posibilidad de que éste se solicite un número **ilimitado** de veces, se traduce sencillamente en que los actuales concesionarios, o quienes de aquí en adelante resulten vencedores en la licitación, adquirirán el derecho perenne a operar estaciones de radiodifusión, mientras no renuncien a ello. Lo anterior está prohibido por nuestra Constitución como lo demostraré enseguida.

He venido sosteniendo que las libertades de expresión, información y prensa consagradas en los artículos 6º y 7º constitucionales incluyen necesariamente la libre utilización de todos los medios de expresión que puedan difundir ideas, especialmente los medios masivos de comunicación como son la radio y la televisión, por lo que existe un derecho constitucional de acceso equitativo a estos medios.

Tales derechos no se limitan a un deber de abstención del Estado, sino que necesariamente llevan implícitos un deber de promoción, que hoy en día es incluso más relevante, pues las fuerzas económicas están en mayor aptitud de violentarlos que el propio Estado. Así, la garantía del libre ejercicio del derecho a difundir y recibir información exige de los poderes públicos la emisión de las normas necesarias para impedir que otras fuerzas sociales obstruyan su ejercicio.

³³ “Artículo 19.- Las concesiones sobre bandas de frecuencias se otorgarán por un plazo hasta de 20 años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales a los originalmente establecidos, a juicio de la Secretaría.

Para el otorgamiento de las prórrogas será necesario que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar; lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de la concesión, y acepte las nuevas condiciones que establezca la propia Secretaría de acuerdo a la presente Ley y demás disposiciones aplicables. La Secretaría resolverá lo conducente en un plazo no mayor a 180 días naturales.”

No podemos ignorar que **la televisión** es el medio masivo de comunicación que tiene mayor influencia sobre los ciudadanos, y que ocupa por ello una posición especial en el proceso de formación de la opinión pública, pues no se limita a transmitir noticias, opiniones, programas musicales, culturales, lúdicos u otros; elige qué se va a transmitir y cómo se va a transmitir, lo que le da la posibilidad de dirigir la atención del público en una determinada dirección, actuando no sólo como medio sino como **factor en el proceso de la comunicación**, el cual impacta, incluso de manera definitiva, en la legitimación o deslegitimación de los poderes públicos.

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

Esta realidad evidencia la vulnerabilidad de las audiencias frente a los emisores y pone de manifiesto la necesidad de darle mayor peso a los derechos de expresión, información y prensa desde el punto de vista de los receptores; es decir, desde la perspectiva de la dimensión social de este derecho.

Así, tratándose de medios de comunicación que requieren del uso de un bien público restringido como es el espectro radioeléctrico, el legislador está obligado a regularlo de manera tal que garantice la igualdad de oportunidades para su acceso, y propicie un pluralismo que asegure a la sociedad la permanente apertura de un proceso de comunicación que vivifique la democracia y la cultura.

Bajo esta perspectiva, ¿Cómo conciliar la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro, con el refrendo automático e ilimitado? ¿Cómo lograr el pluralismo en los medios de información cuando el refrendo perpetuo impide que nuevas voces se integren a la polifonía de la libertad? ¿Cómo hablar de competencia entre los

concesionarios perpetuos de los espacios de radio y televisión, y todas las demás personas?

Un sistema que prevea prórrogas como la descrita, que privilegia a quienes actualmente explotan el espectro radioeléctrico, sin permitir el acceso equitativo a los espacios para un nuevo período de adjudicación, necesariamente restringe las oportunidades de quienes no cuentan con una concesión, y desvirtúa la naturaleza de las concesiones de radiodifusión, las cuales no constituyen un derecho de propiedad sino un privilegio temporal concedido a determinadas personas con exclusión de otras.

Es claro que la Constitución no exige que al término de una concesión necesariamente deba desplazarse a su titular, sino que éste compita nuevamente en igualdad de circunstancias con otros interesados. El equilibrio y el pluralismo demandan que haya “de todo un poco”: no se trata de borrar del mapa a ningún sector de la radiodifusión, porque eso sería pasar de un extremo a otro. Lo que debe es establecer un marco que permita racionalizar y hacer más equitativa la administración del espectro, de manera que en él tengan cabida la mayor cantidad de voces de las tantas que conforman a nuestra Nación pluricultural, y que por su medio se pueda satisfacer de la mejor manera posible la mayor cantidad de necesidades sociales.

Debemos recordar que en opinión vinculante para este Alto Tribunal la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que:

“34. (...) Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios,

*la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar (...)*³⁴

En estas condiciones, al establecer un refrendo automático que obstaculiza el acceso de terceros al espectro radioeléctrico en igualdad de circunstancias, impidiendo con ello que exista pluralidad en los medios de comunicación, el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión viola los artículos 6º, 7º y 28 de la Constitución, al impedir la realización del valor superior del pluralismo y el principio de la utilización social de los bienes del dominio público, los cuales exigen el acceso democrático al uso del espectro radioeléctrico.

Aunado a lo expuesto, es importante tener en cuenta que dicho privilegio es aún más excluyente, pues los actuales concesionarios no han participado en licitación pública alguna, ya que la legislación previa a la reforma no establecía tal sistema de adjudicación, con lo cual se vulnera el principio de igualdad, ya que para el establecimiento de dicha prerrogativa a favor de los actuales concesionarios, pues una justificación objetiva y razonable, toda vez que antes de la reforma el otorgamiento de las concesiones era discrecional, de manera que no han participado en licitación alguna, ni han tenido que cumplir requisitos legales que los pongan en una situación distinta a la de quienes buscan acceder al mercado de la radiodifusión por primera vez.

Por el contrario, el refrendo *ad perpetuam* a que se refiere el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se traduce en un tratamiento preferente para aquellas personas que actualmente son concesionarias, excluyendo definitivamente la posibilidad de que otras personas compitan con ellas, lo que constituye una discriminación, al no

³⁴ OC-5/85. En el mismo sentido la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala:

“12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.”

existir justificación objetiva y razonable que legitime ese trato diferenciado, siendo esto violatorio del artículo 1º de la Constitución.

Para demostrar lo anterior, es necesario recurrir al cartabón o parámetro en materia de igualdad.

a) ¿Se encuentran los concesionarios y los terceros en una situación de igualdad? La respuesta es **sí**, en tanto ambos son titulares del derecho fundamental de acceso a los medios de comunicación.

b) ¿Existe un trato desigual? **Sí**, ya que se otorga a los concesionarios un derecho preferente sobre terceros, con lo que se excluye a éstos definitivamente del acceso a la banda de frecuencia de que se trate.

c) ¿El trato desigual obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida? La respuesta es **sí**, en tanto que con el refrendo se busca la obtención de ganancias que constituyan un incentivo para la inversión.

d) La distinción hecha por el legislador, ¿es adecuada? Para dar respuesta a esta cuestión es necesario señalar que al estar en juego el derecho fundamental de acceso a los medios de comunicación el análisis debe ser estricto, siendo indispensable la existencia de una relación de necesidad entre lo cuando los medios van más allá de los fines buscados o cuando son insuficientes para lograrlos.

En este caso no se surte el requisito de adecuación, ya que la medida adoptada por el legislador va mucho más allá del fin buscado y limita más de lo estrictamente necesario el derecho de acceso a los medios de comunicación, pues no puede pensarse que para recuperar la inversión sea necesaria una concesión perpetua, lo que evidencia que el refrendo ilimitado produce un sacrificio desproporcionado al derecho de acceso a los medios públicos en condiciones de igualdad.

Sería ilógico pensar que una empresa participaría en una licitación sin tener la seguridad de que en el plazo original de la concesión recuperará la inversión y obtendrá ganancias.

Nos han querido vender la idea de que, en virtud de los altos costos de la inversión, la concesión perpetua que consagra el artículo impugnado es apenas suficiente para recuperar modestamente lo invertido, ya no digamos para obtener lucro.

Yo, en cambio, pienso que sería tiránico afirmar que la autoridad legislativa está obligada a proteger los intereses mercantiles de unos cuantos empresarios de radio y televisión por encima de los valores democráticos y de pluralismo; ello favorecería un monopolio monocromático de la información que no es propio de las democracias como la que consagra nuestra Constitución.

Por tanto, el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio de los artículos 1º, 6º, 7º y 28 de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su invalidez total.

Ahora bien, en relación con el principio de libre competencia que prevé el artículo 28 constitucional, si bien como quedó expuesto, desde mi perspectiva no es el motivo de inconstitucionalidad preferente, lo cierto es que dicha violación también se actualiza, pues al otorgarse a los actuales concesionarios el derecho de refrendo en la forma en que quedó expuesta, la ley petrifica las condiciones del mercado prevalentes al momento de su entrada en vigor.

La libre competencia tiene el carácter de pauta o regla de juego superior con arreglo a la cual deben actuar los sujetos económicos y que, en todo momento, debe ser celosamente preservada por los poderes públicos, cuya primera misión institucional es

la de mantener y propiciar la existencia de mercados libres, lo que no se logra cuando se excluye de manera definitiva a los posibles interesados en obtener una concesión.

En esta tesitura, la preferencia sobre terceros que consagra el artículo impugnado se traduce en una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas con perjuicio del público en general, lo que está prohibido por el segundo párrafo del artículo 28 constitucional.

Por último, debo aclarar que al resolver el amparo en revisión 652/2000, de mi ponencia, este Tribunal Pleno sostuvo que al ser el espectro radioeléctrico un bien del Estado susceptible de otorgarse en concesión a cambio de una contraprestación económica, debe considerársele como un recurso al que son aplicables los principios del artículo 134 constitucional que buscan asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Asimismo, en el referido precedente se dijo que existen casos excepcionales en los que deben asegurarse valores de mayor trascendencia que el simple interés monetario del Estado, por lo que las licitaciones en tales supuestos estarán sujetas a mayores exigencias que las previstas en el artículo 134 de la Ley Fundamental, debiendo vincularse con otros principios constitucionales. En aquella ocasión, por tratarse del sector de las telecomunicaciones, los requisitos de la licitación se vincularon con el artículo 28 constitucional.

Sin embargo, en este caso no estamos en presencia de concesiones para la explotación de redes públicas de telecomunicaciones, sino para la prestación del servicio de radiodifusión, por lo que la vinculación no sólo debe hacerse con los principios de libre competencia del artículo 28 constitucional, sino preferentemente con los derechos fundamentales que he venido desarrollando.

Si aplicamos los principios del artículo 134, se asegurarán mayores ganancias al Estado, pero se propiciará un régimen de radio y televisión que privilegie al mejor

postor, generando un déficit de libertad intolerable que llevará a la quiebra del sistema democrático.

II. Duración de las concesiones (voto concurrente).

El artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, fue declarado inconstitucional en la porción normativa que el plazo fijo de 20 años para la concesión en materia de radiodifusión, viola los artículos 25 y 27 constitucionales, al impedir que la autoridad tome en cuenta el interés nacional y mantenga el dominio de las vías de comunicación. Asimismo, por violar el artículo 1° de la Norma Fundamental, toda vez que da un trato desigual a los concesionarios de radiodifusión y a los de telecomunicaciones a quienes se les otorgan concesiones “hasta” por 20 años; además de que también da un trato desigual a los propios concesionarios de radiodifusión, al no permitir que la autoridad determine plazos distintos con base en la inversión realizada por cada concesionario.

Comparto tales consideraciones del proyecto, pero como señalé en mis intervenciones, la violación cuyo estudio resulta preferente es la que se actualiza respecto de los artículos 6° y 7° de la Constitución, pues la concesión del espectro radioeléctrico para el servicio de radiodifusión por un plazo de 20 años constituye una restricción excesiva al derecho de acceso a los medios de comunicación, en razón de que el referido plazo no es indispensable para satisfacer el fin perseguido por la norma.

Las premisas de mi razonamiento son las siguientes:

1. Los artículos 6° y 7° constitucionales consagran un derecho fundamental de acceso a los medios de comunicación.
2. Este derecho fundamental tiene una doble vertiente: En su dimensión individual se traduce en la obligación del Estado de garantizar el acceso equitativo al espectro radioeléctrico; mientras que en su dimensión social impone un deber de promoción del pluralismo.

3. El derecho de acceso a los medios de comunicación constituye un presupuesto para la realización del principio democrático, por lo que tiene una posición preferente en el orden constitucional, que exige darle un valor preponderante frente a otras garantías.

A la luz de estos presupuestos, es dable afirmar que el sistema de otorgamiento de concesiones, en la medida en que tiene por objeto conferir el derecho exclusivo a la explotación de una determinada banda de frecuencias a un grupo de personas, implica una restricción al derecho fundamental de acceso a los medios de comunicación que, para ser constitucional, requiere satisfacer un juicio de proporcionalidad estricto.

La base para realizar este escrutinio estricto no sólo se encuentra en la naturaleza de derecho fundamental y en la posición preferente de la libertad de acceso a los medios de comunicación, sino también en la Opinión Consultiva 5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁵, en la que se afirma que las restricciones a la libertad de expresión deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo, de manera que entre varias opciones para alcanzar ese objetivo el legislador debe escoger aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido, sin que sea suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno.

Es decir, toda restricción debe justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce de la libertad de expresión y no limiten más de lo estrictamente necesario el referido derecho.

³⁵ La cual constituye la interpretación autorizada de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que resulta obligatoria para nuestro país, en términos del punto 1 de la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de diciembre de 1998 y dice: "1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

La restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

De acuerdo con este parámetro, lo primero que debemos preguntarnos es si la adopción de un plazo de 20 años para las concesiones en materia de radiodifusión persigue un fin legítimo. Al respecto, cabe señalar que en la exposición de motivos de la reforma impugnada no se indican razones que expliquen porqué dicho plazo resulta necesario para satisfacer el interés público o perseguir objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce de la libertad de expresión.

No obstante, del contexto normativo podría inferirse que la adopción de un plazo amplio para las concesiones persigue fines legítimos tales como otorgar seguridad jurídica a quienes se encuentren interesados en obtener una concesión de radiodifusión, así como proporcionar un incentivo a la inversión en el sector.

Ahora, si bien el establecimiento de plazos extensos, persigue fines que pueden considerarse legítimos, en el caso, es claro que el plazo de 20 años, restringe más de lo estrictamente necesario el derecho de acceso a los medios de comunicación.

Al respecto, es claro que no corresponde a este Alto Tribunal decidir cuál es el plazo adecuado para el otorgamiento de concesiones en materia de radiodifusión, pues para ello el Legislador cuenta con una amplia libertad de configuración, aunque no exenta de control constitucional. Sin embargo, ante la ausencia de una justificación por parte del legislador respecto a la necesidad del plazo de 20 años, no es posible darle deferencia a su elección, lo que hace indispensable acudir a otras herramientas que permitan juzgar la razonabilidad de dicho plazo.

Resulta ilustrativo que para pronunciarse en torno a la constitucionalidad de medidas legislativas en materia de radiodifusión, otros Tribunales Constitucionales han acudido al derecho comparado como un instrumento útil en la valoración de su proporcionalidad.

Así, si recurrimos al derecho comparado advertimos que en los **Estados Unidos de América**, la licencia se otorga hasta por 8 años, pudiendo renovarse por plazos iguales en más de una ocasión, en el entendido de que el órgano regulador puede modificar los tiempos de las licencias y permisos, si a su juicio ello sirve al interés público, conveniencia o necesidad, o si con ello se cumple de mejor manera con la ley y los tratados.

En **Canadá**, la licencia se otorga hasta por 7 años si se considera adecuado para la política de radiodifusión prevista en la ley, pudiendo renovarse por períodos de 7 años. El órgano regulador puede modificar las condiciones de la licencia a petición de parte, o de oficio siempre y cuando hayan transcurrido 5 años de su expedición o renovación.

En **España**, la concesión es por un período de 10 años, renovables por períodos iguales, atendiendo entre otros, a criterios como la garantía de expresión libre y pluralista, así como la viabilidad técnica y económica.

En **Japón**, la concesión se otorga por 5 años renovables, en **Paraguay** 10 años renovables por única vez; en **Colombia** 10 años; en **Francia**, 10 años prorrogables hasta dos veces, y muchos otros ejemplos más³⁶.

³⁶

PAÍSES	TIEMPO DE CONCESIÓN
ALBANIA	Para la televisión 8 años, y para radio 6 años.
BOSNIA-HERZEGOVINA	10 años prorrogables automáticamente.
BULGARIA	15 años.
COREA DEL SUR	No podrá exceder de 5 años.
CROACIA	El plazo mínimo es de 5 años, y el máximo de 10 años.

En todos estos países los plazos de duración de las concesiones son menores al que se señala en el artículo impugnado, siendo en promedio menos de la mitad de los 20 años que se prevén en México. Además, si bien en otros países se establecen plazos extensos, existen otro tipo de limitaciones como por ejemplo el número de veces en que pueden ser renovadas las concesiones.

Tal es el caso de **Argentina**, en donde el plazo de adjudicación es de 15 años contados desde la fecha de iniciación de las emisiones regulares y hasta de 20 años en el caso de estaciones de radiodifusión ubicadas en áreas de frontera o de fomento, puediendo renovarse sólo una vez, a solicitud de los titulares de las licencias, por un plazo de 10 años.

Lo anterior pone de manifiesto que el fin legítimo consistente en proporcionar un incentivo a la inversión en el sector de la radiodifusión no requiere necesariamente que las concesiones se otorguen por un plazo tan largo como el de 20 años, por lo que del marco comparado no es posible obtener una justificación objetiva y razonable al citado plazo y en todo caso el legislador debió motivar la medida, a efecto de que este Alto Tribunal estuviera en aptitud de apreciar la razonabilidad de su justificación.

Así, aun cuando el legislador está dotado de un amplio margen de configuración normativa, que en principio lo habilitaría para diseñar mecanismos a fin de lograr la continuidad en la prestación de una actividad de interés público como es la radiodifusión

ESLOVAQUIA	Para televisión 12 años, y para radio 8 años.
HUNGRÍA	Televisión 10 años y radio 7 años.
ITALIA	No más de 20 años y no menos de 12 años.
LETONIA	Televisión 5 años, cable 7 años y radio 10 años.
LITUANIA	5 años.
MACEDONIA	9 años.
REINO UNIDO	10 años.
SERBIA	8 años.
SUDÁFRICA	Televisión 4 años y radio 6 años.

—tales como el establecimiento de plazos amplios y el refrendo de las concesiones respectivas—, no encuentro que la medida cuestionada sea necesaria para lograr los fines que se persiguen, pues la experiencia en otros países muestra que el interés público en el desarrollo de la radiodifusión también se puede satisfacer mediante plazos menos restrictivos, máxime que el legislador no formuló razonamientos en torno a la necesidad de este plazo que permitan llegar a una conclusión diversa, pues es claro que si se hubiera motivado adecuadamente la necesidad del plazo de 20 años, estaríamos en aptitud de darle peso a los argumentos del legislador, a falta de los cuales, no cabe sino acudir a otros métodos de valoración.

En este sentido, al no existir una relación de necesidad entre el plazo de 20 años y el fin que con dicha medida se persigue, no se supera el juicio de proporcionalidad motivos por los cuales resulta inconstitucional el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Plazo de duración de las concesiones en materia de radiodifusión, y del sistema de licitación pública. Artículo 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión³⁷.

I. Subasta Pública como criterio preponderante para el otorgamiento de concesiones (voto concurrente).

Considero que el artículo 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión es contrario a los artículos 6º y 7º de la Constitución Federal, al contemplar la subasta como criterio prioritario para el otorgamiento de la concesión y no regular aspectos que aseguren el pluralismo de los medios de comunicación frente a los propios actores económicos, pues con ello se afectan los derechos de expresión, información, prensa y acceso equitativo a los medios de comunicación.

³⁷ “**ARTICULO 17-G.-** La Comisión valorará, para definir el otorgamiento de la concesión, la congruencia entre el Programa a que se refiere el artículo 17-A de esta ley y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública”.

Aun cuando estoy de acuerdo con el sentido del fallo en cuanto declara la invalidez de este precepto, ya que se viola el artículo 28 constitucional, al favorecer indirectamente la creación de monopolios, pues quien tenga mayores recursos económicos resultará vencedor de la subasta "...lo que propiciará el acaparamiento de los medios de comunicación en los grandes grupos del poder económico", considero de estudio prioritario la violación a los derechos fundamentales.

De acuerdo con ello ¿por qué si en el décimo quinto concepto de invalidez se argumenta de manera clara (fojas 121 a 126 del escrito de presentación de la acción) la violación a los derechos de información y expresión, se da prioridad a la libre competencia?

En mi opinión, debe existir un orden para el estudio de los conceptos de invalidez y éste debe partir de la dignidad humana, que en términos del primer párrafo del artículo 25 constitucional es la finalidad del Estado, es decir, debemos dar prioridad a los argumentos relacionados con derechos fundamentales, sobre todo de aquellos que tienen una conexión con el principio democrático, cuya sustancia es más importante que una cuestión de libre competencia.

Si el artículo impugnado propicia el acaparamiento de los medios de comunicación en los grandes grupos del poder económico, ¿No tiene esto mayor trascendencia en relación con el derecho de la información, directamente afectado ante el menoscabo del pluralismo en los medios de comunicación, que con la eficiencia del mercado?

Para mí es claro que sin dignidad humana y sin democracia no se puede realizar el ser humano, por lo que seguiré abordando el problema desde la libertad de expresión.

Conforme a los artículos 6º y 7º, el legislador está obligado a regular un sistema de otorgamiento de concesiones que garantice un pluralismo efectivo y de equilibrio en el

ámbito de la radiodifusión, pues la realización del derecho fundamental a la información implica que cualquier interferencia en el proceso de formación de la opinión pública, bien sea que provenga del poder político, del poder económico, o de los mismos medios de comunicación, atenta contra las bases y fundamentos del Estado democrático.

En este sentido, **me parece claro que la Constitución obliga al legislador a dictar las disposiciones que hagan posible que la radio y la televisión reflejen la pluralidad de opiniones existente en la sociedad, así como las que eviten la influencia desproporcionada de un determinado emisor en el mercado audiovisual, la tendencia a la concentración de medios de comunicación, y cualesquiera otras distorsiones que puedan producirse en el ámbito de la radiodifusión.**

El pluralismo político consiste en la necesidad de que toda una gama de opiniones y puntos de vista políticos se expresen a través de los medios de comunicación; mientras que el pluralismo cultural consiste en la necesidad de que una variedad de culturas encuentre su expresión en estos medios. La diversidad y la cohesión social pueden verse en riesgo si las culturas y valores de todos los grupos de la sociedad no se reflejan en los medios de comunicación.

Ahora bien, el espectro radioeléctrico es un bien escaso y el espectro utilizado para las actividades de radiodifusión lo es más, por lo que al constituir los medios masivos de comunicación una actividad de interés público, el Congreso y las autoridades administrativas deben vigilarla y protegerla con miras a que haya los máximos elementos posibles de difusión de ideas por esos medios, lo cual redundará en beneficio de los fines que se persiguen garantizando la libertad de expresión: Una vida democrática más plena, y más rica en los terrenos artísticos, filosóficos o de simple diversión, es decir, en aquellos elementos definidores de la opinión pública.

A la luz de lo anterior es indudable que el factor económico de la subasta como criterio preponderante para el otorgamiento de las concesiones, regulado en el artículo 17-G de

la Ley Federal de Radio y Televisión, atenta contra las libertades de expresión, información y prensa y, en esencia, contra el valor del pluralismo, puesto que a través de la asignación al mejor postor se asegura el acceso a los medios de comunicación sólo a los grupos más poderosos, que incluso ya tienen posiciones relevantes en el mercado y se excluye la participación de otras personas, con lo que se impide una visión auténticamente pluralista, que responda a la realidad compleja de nuestro país y a la composición pluricultural de la Nación.

Un aspecto igualmente importante que agrava la inconstitucionalidad de este precepto es que de considerarse únicamente a la subasta para la asignación de concesiones, no se abordan aspectos que son una exigencia constitucional del pluralismo y del derecho de acceso a los medios de comunicación como serían los relativos a la concentración accionaria en un solo individuo o sociedad, la regulación de la propiedad cruzada de medios de comunicación o bien sistemas basados en la distribución de las concesiones de acuerdo con las cuotas de audiencia efectivas en relación con la influencia territorial de los radiodifusores.

En efecto, al regular sólo la subasta como criterio de asignación de concesiones y no abordar estos factores, se puede conducir no sólo “al acaparamiento de los medios de comunicación en los grandes grupos del poder económicos”, como se afirmó por la mayoría, sino, mucho más grave aún, a que los medios masivos de comunicación dejen de ser recursos comunitarios al servicio de los intereses genuinos de la libertad, para convertirse en instrumentos del dominio de los grandes capitales sobre la sociedad, su cultura y la vida política.

En este aspecto, Luigi Ferrajoli³⁸, indica:

“...Los dos derechos –libertad de información y derecho a la información- pueden ser suspendidos o suprimidos de dos formas: Mediante la represión; o bien,

³⁸ “Libertad de información y propiedad privada”, en CARBONELL, Miguel (Comp.), *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión* Porrúa-CNDH, México, 2004, p. 131.

apropiándose de los medios de información. El primero es el método de los regímenes abiertamente autoritarios. El segundo es el método que actualmente experimentamos y que consiste en la concentración económica...”

La necesidad de que no exista una concentración empresarial en los medios de comunicación, ha sido recogida en diversas declaraciones y documentos de cuerpos internacionales europeos e interamericanos.³⁹

En el mismo sentido, existen varios precedentes de Tribunales internacionales y nacionales:

a) La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la opinión consultiva 5/85, **en doctrina obligatoria para nuestro país**, sostuvo que:

“33. (...) tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados

³⁹ -La Recomendación de 19 de enero de 1999 (99) 1 sobre las medidas para promover el pluralismo en los medios de comunicación del Consejo de Europa en la que se solicitó a los Estados miembros examinar la posibilidad de definir las bases para limitar la influencia que una compañía o un grupo de compañías pueden tener en uno o en más sectores de los medios de comunicación.

-La Resolución de 20 de noviembre de 2002 del Parlamento Europeo sobre la concentración de los medios de comunicación, en donde se pide los Estados miembros que salvaguarden el pluralismo en los medios de comunicación y garanticen la libertad y la diversidad de los mismos

-La Resolución de 22 de abril de 2004 del Parlamento Europeo sobre el peligro que corre en la Unión Europea, y particularmente en Italia, la libertad de expresión y de información, en donde se hace hincapié en la diversidad de métodos existentes para determinar el grado de implantación (horizontal) de un medio de comunicación (cuota de audiencia; cuota de licencias; relación entre beneficios y frecuencias asignadas y relación entre capital de empresa y esfuerzo de radiodifusión), así como el grado de integración vertical y el de integración "diagonal o transversal" de los medios de comunicación, para garantizar unos medios de comunicación libres, independientes y pluralistas en todos los Estados miembros.

- La Declaración de principios sobre la libertad de expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en donde se delimitan dos importantes cuestiones: a) Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos, y b) Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

-El Informe de 2004, de la Relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que concluyó que ante las continuas denuncias de prácticas monopólicas y oligopólicas en la región y en virtud de la seria afectación que las mismas conllevan, se recomienda a los Estados miembros las impidan.

sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.

34. (...) Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar....”

La visión de la Corte Interamericana no es considerar al monopolio a partir de la concentración económica, sino en relación con sus graves efectos hacia la libertad de expresión. Son las condiciones de funcionamiento de los medios los que tienen que adaptarse a los requerimientos de esta libertad y no éstos a las leyes del mercado.

a) El Tribunal Constitucional Alemán, en la denominada “cuarta sentencia sobre la televisión”, sostuvo que la libertad de expresión requiere de medidas en contra de un poder predominante que pueda influir sobre la opinión pública, lo que puede ocurrir con una combinación de influencias entre la propiedad de la radiodifusión y la prensa.⁴⁰

b) La Corte Constitucional de Italia en la sentencia 420/94, sentó que el derecho a la información implica indefectiblemente el pluralismo de los medios de comunicación, lo cual vincula al legislador a impedir la formación de posiciones dominantes y a favorecer el acceso del máximo número de voces diversas al sistema de radio y televisión.

Asimismo, sostuvo que la libertad de configuración del legislador no es obstáculo para controlar la constitucionalidad de las reglas antimonopolio adoptadas, las que deben evaluarse a la luz del contexto de las condiciones económicas y culturales contingentes, a fin de verificar si la norma se ha movido con eficacia a la realización del pluralismo o si solamente se dio un reconocimiento legal a la situación monopólica preexistente, como sucedió en el caso, pues la legislación legitimó un mercado previamente concentrado acorazando una situación fáctica, al establecer como límite que un solo sujeto poseyera tres de las doce redes de televisión.

⁴⁰ Sentencia BVerfGE 73, 118, de 4 de noviembre de 1986.

c) El Consejo Constitucional francés ha resuelto, a partir la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que la libre comunicación de pensamientos y opiniones no resultaría efectiva si el público al que se dirigen los medios de comunicación no dispusiese de un número suficiente de publicaciones o emisiones de tendencias diferentes. Su objetivo, sostuvo el Consejo, es que los telespectadores que son destinatarios del derecho a la información, estén en condiciones de ejercer una libre elección, sin que los intereses privados ni los públicos puedan sustituirse en sus propias decisiones, haciendo de ellos un objeto de mercado⁴¹.

A raíz de la resolución anterior se expidió la Ley de 30 de diciembre de 1986, de la que el Consejo Constitucional volvió a conocer⁴², estableciendo que las nuevas medidas

⁴¹ Sentencia del Consejo Constitucional Francés del 10 y 11 de octubre de 1984, sobre la Ley núm. 84-937, del 23 de octubre de 1984.

⁴² Sentencia del Consejo Constitucional Francés de 18 de septiembre de 1986, Decisión 86-217. En la que se sostuvo:

“31. Considérant que l'article 39 de la loi n'interdit nullement à une même personne d'être titulaire d'une participation pouvant aller jusqu'à 25 pour cent du capital de plusieurs sociétés privées titulaires chacune d'entre elles d'une autorisation relative à un service de télévision par voie hertzienne desservant l'ensemble du territoire métropolitain ; que cet article n'édicte aucune limitation quant à la participation d'une même personne au capital de sociétés titulaires d'autorisations de service de télévision par voie hertzienne sur des parties du territoire ;

32. Considérant que ni l'article 39, ni aucune autre disposition de la loi n'édicte de limitation à l'octroi à une même personne d'autorisations concernant la radiotélévision par câble ;

33. Considérant que l'article 41 ne prend pas en compte, dans les limitations qu'il édicte, la situation des personnes titulaires d'autorisations de radiodiffusion sur les grandes ondes ; qu'il ne limite pas davantage la possibilité pour une même personne d'être titulaire simultanément, d'autorisations d'usage de fréquences pour la diffusion de services de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre, et d'autorisations pour l'exploitation de services de télévision diffusés par voie hertzienne ; qu'en ce qui concerne les services de télévision par voie hertzienne, le deuxième alinéa de l'article 41 se borne à prohiber le cumul par une même personne de deux autorisations dans une même zone géographique, sans faire obstacle à ce qu'une même personne puisse éventuellement se voir accorder, dans le même temps, une ou plusieurs autres autorisations permettant la desserte de l'ensemble du territoire, soit au titre d'un service national, soit par le biais d'un réseau de services locaux ;

34. Considérant que, si les dispositions de l'article 17 de la loi, de même que celles de l'article 41 permettent de lutter contre l'abus de position dominante dans le domaine de la communication, cette circonstance ne saurait, à elle seule, assurer le respect de l'objectif constitutionnel de pluralisme ;

35. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : "La loi fixe les règles concernant : ... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques" ; qu'en raison de l'insuffisance des règles énoncées par les articles 39 et 41 de la loi pour limiter les concentrations susceptibles de porter atteinte au pluralisme, le législateur a méconnu sa compétence au regard de l'article 34 de la Constitution ; qu'au demeurant, du fait des lacunes de la loi, risquent de se développer, en particulier dans une même zone géographique, des situations caractérisées par des concentrations, non seulement dans le domaine de l'audiovisuel, mais également au regard de l'ensemble des moyens de communication dont l'audiovisuel est une des composantes essentielles ;

anticoncentración resultaban inadecuadas porque: 1) no se limitaba el número de sociedades titulares de una autorización para servicios de cobertura nacional, en los que un individuo podía tener hasta el 25% del capital de las empresas concesionarias 2) no se establecía ninguna regla respecto de la participación de una misma persona en el capital de una sociedad titular de una autorización relativa a un servicio regional, 3) no se limitaba la titularidad de autorizaciones en materia de radiodifusión por cable, y 4) no existían prescripciones sobre las concentraciones multimedia en radio, televisión y otros medios.

La necesidad de pluralismo en los medios de comunicación también se ha reflejado en las legislaciones nacionales. Al final de este documento se encuentra un cuadro donde se detallan los casos de España, Bélgica, Francia, Inglaterra, Italia, Argentina y Perú.

En este contexto y bajo las exigencias de los artículos 6º y 7º de nuestra Constitución, encuentro que es claramente inconstitucional que el artículo 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión no contemple criterios para la asignación de las concesiones que impidan la formación de monopolios.

En conclusión, toda vez que este precepto es contrario a los artículos 6º y 7º de la Constitución Federal, al contemplar la subasta como criterio prioritario y no regular aspectos que aseguren el pluralismo de los medios de comunicación frente a los propios actores económicos, resulta inconstitucional.

36. Considérant qu'en l'état, les dispositions des articles 39 et 41 de la loi ne satisfont pas, à elles seules, à l'exigence constitutionnelle de préservation du pluralisme, ni dans le secteur de la communication audiovisuelle, ni dans celui de la communication en général ; que par suite, les articles 39 et 41 de la loi doivent être déclarés non conformes à la Constitution ; que, par voie de conséquence, doit être supprimée dans le texte de l'article 77 la mention de l'article 39 ;

37. Considérant en outre, que du fait des insuffisances des dispositions de la loi relatives au contrôle des concentrations, la Commission nationale de la communication et des libertés ne serait pas à même, dans l'exercice des compétences qu'elle tient des articles 28 à 31 de la loi, de faire pleinement droit à l'exigence constitutionnelle de limitation des concentrations afin d'assurer le respect du pluralisme ; qu'il suit de là, que les articles 28 à 31 de la loi doivent être regardés comme inséparables des articles 39 et 41 qui ne sont pas conformes à la Constitution ; que sont également inséparables de ces articles, dans le texte de l'article 10, la mention de l'article 31, dans le texte des articles 70 et 71, la mention des articles 30 et 31, dans le texte de l'article 90-III et dans celui de l'article 94, la référence aux articles 29 et 30 ; qu'enfin, compte tenu de ce qui précède, le deuxième alinéa de l'article 105 de la loi, qui se réfère aux articles 29 et 30 pour fixer la durée de validité d'autorisations précédemment délivrées ne peut être maintenu ;”

Autorización de los concesionarios en materia de radiodifusión para la prestación de servicios de telecomunicaciones adicionales (voto concurrente).

Comparto el sentido del proyecto que declara la invalidez del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, sin embargo, tengo algunas consideraciones distintas.

Primeramente, es necesario tener claro lo que establece el artículo 28 impugnado:

- a) La decisión legislativa de que los concesionarios de radio y televisión pueden utilizar el espacio liberado con motivo de la digitalización a efecto de prestar servicios adicionales de telecomunicaciones.
- b) La determinación de que esta situación operará mediante una simple solicitud.
- c) La atribución absolutamente discrecional en favor de la Secretaría sobre si se cobra o no una contraprestación y, en caso de que así lo determine, algunos criterios para la concreción de la cuota.
- d) La previsión de que en caso de que se autorice la prestación de servicios adicionales, el título original será sustituido por uno nuevo en el que se le otorgará la concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones.
- e) La determinación de que la radiodifusión se rige por la Ley Federal de Radio y Televisión y que los servicios de telecomunicaciones por la Ley especial de la materia.

El precepto anterior tiene como base la utilización de la tecnología digital y la convergencia de tecnologías que permiten la liberación de espectro radioeléctrico lo cual obliga al Estado a tomar una decisión sobre el uso que dará al espacio liberado.

El legislador tiene como posibilidades de elección: a) Un esquema donde permita a los actuales concesionarios de radio y televisión explotar el espacio liberado de su canal de 6 MHz, según su propia elección, condicionada por las leyes de la oferta y la demanda, o b) Puede tomar decisiones y políticas públicas específicas para diversificar los participantes en el mercado con base en una visión pluralista, realizando la reasignación de los espacios liberados.

Esta situación no es exclusiva de nuestro país, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha planteado el dilema entre un esquema de rectoría y control (*“command-and-control”*) o un esquema que considere la concesión como una propiedad y las posibilidades tecnológicas como una accesión (*“market-based property rights approach.” exclusive usage rights + tradability⁴³*).

Lo que debemos preguntarnos, y lo que aquí se nos plantea, es si esta es una situación de libre configuración del legislador o si esta decisión debe tomarse con base en los principios de nuestra Constitución.

A lo largo de mis intervenciones me he referido a los principios de pluralismo y a los derechos fundamentales de expresión, información y acceso equitativo a los medios de comunicación en relación con la utilización social de los bienes de dominio público, los cuales vinculan la actividad del legislador y limitan su posibilidad de libre actuación.

El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión contiene una decisión trascendental, en la que se optó por el esquema en el cual la tecnología digital juega como una situación providencial a favor del concesionario y esta decisión resulta inconstitucional por varias razones:

⁴³ Lo anterior en el documento “THE SPECTRUM DIVIDEND: SPECTRUM MANAGEMENT ISSUES”.

a) Las concesiones no tienen un objeto universal y los bienes de dominio público deben utilizarse socialmente, evitando fenómenos de concentración.

Si como ha quedado demostrado, el espectro radioeléctrico es un bien escaso y, además, es vehículo para la concreción de los derechos fundamentales de expresión e información, es inconcuso que el legislador no puede optar por un esquema en donde los concesionarios originales maximicen sus ganancias, sino que debe optar por un esquema que permita el acceso efectivo de los diversos grupos sociales a los medios de comunicación, es decir, por un esquema de pluralismo.

b) El esquema del artículo 28 no puede comprenderse sin el Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil cuatro.

En este Acuerdo se toman decisiones muy importantes que son presupuesto del artículo 28 impugnado:

1. Se adopta el esquema A/53 de ATSC, que tiene como objetivos, entre otros, el establecimiento de la tecnología digital a efecto de brindar un servicio de televisión con imágenes y sonido de mayor fidelidad, así como incorporar nuevos servicios digitales⁴⁴.

44 - Inclusión Digital: generar condiciones para que los receptores y decodificadores de televisión digital sean cada vez más accesibles al consumidor de nuestro país, con objeto de que la sociedad se beneficie de las ventajas que ofrece esta tecnología.

- Calidad: brindar a la sociedad una mejor alternativa del servicio de televisión con imágenes y sonido de mayor fidelidad y/o resolución que las que actualmente proporciona la televisión analógica.

- Fortalecimiento de la actividad: fomentar el sano desarrollo de los concesionarios y permisionarios de estaciones de televisión y el de las actividades relacionadas, mediante la incorporación de condiciones que propicien certidumbre técnica y jurídica para la transición a la TDT.

Nuevos servicios: alentar la incorporación y el desarrollo de nuevos servicios digitales, tanto asociados como - adicionales a la TDT, sin que ello afecte la calidad del servicio principal.

2. Esta decisión implica que los concesionarios conserven un canal de 6 MHz para las transmisiones analógicas y que obtengan la asignación “temporal” de un canal adicional con el mismo ancho.

Lo importante en relación con este canal adicional es determinar cuál es la disponibilidad de espectro que tienen los concesionarios.

Al respecto, en el Acuerdo se determina que las transmisiones de la TDT (Televisión Digital Terrestre) deberán ser de calidad de alta definición (HDTV, por sus siglas en inglés) o calidad mejorada (EDTV, por sus siglas en inglés). Asimismo, para el inicio de las transmisiones digitales de cada canal adicional, la TDT deberá tener, como mínimo, calidad estándar (SDTV, por sus siglas en inglés). De igual forma, se determina que al final del tercer periodo (1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2012), para todas las estaciones que tengan Réplica Digital –canal espejo-, será obligatorio contar con transmisiones de alta definición o calidad mejorada, en al menos el 20% del tiempo total del horario de funcionamiento de la estación, conforme a lo establecido en la concesión o el permiso.

Para entender esto, es necesario tomar en cuenta que respecto de un canal de 6 MHz, la calidad estándar utilizaría hasta 1.5MHz liberando 4.5MHz; la calidad mejorada utilizaría hasta 4.5MHz liberando 1.5MHz, mientras que la calidad alta definición utilizaría hasta 6MHz liberando probablemente algo de espectro.

El punto es que a partir del tercer periodo sólo tendrían obligación de utilizar la alta definición o calidad mejorada en un 20% del tiempo, lo que significa que podrán disponer libremente durante el 80% del tiempo del 75% de la capacidad del espectro y, en caso de que utilicen la calidad mejorada podrán disponer, aun en el tiempo restringido, del 25% de la capacidad del espectro, es decir, tienen una utilización efectiva del espectro con motivo de la radiodifusión: a) Del 40% si transmite en alta

- Optimizar el uso del espectro: hacer un uso racional y planificado del espectro radioeléctrico para la convivencia de señales analógicas y digitales durante la transición a la TDT.

definición, con una disponibilidad del 60% para utilizarlo en otros servicios de telecomunicaciones y b) Si transmite con una calidad mejorada del 35%, con una disponibilidad del 65% al día para utilizarlo en otros servicios de telecomunicaciones.

Lo anterior da cuenta de la multiplicación de los panes y de los peces: Además del negocio original de radiodifusión tendrán hasta el 65% del espectro para utilizarlo en otros servicios de telecomunicaciones, gracias a los avances tecnológicos, a la decisión del Secretario de Comunicaciones y Transportes y a la actuación del legislador que acorazó el acuerdo y lo llevó a nivel legal, a través del artículo 28 impugnado que parte de la posibilidad de que los concesionarios de radiodifusión utilicen el espectro radioeléctrico sobrante para la prestación de otros servicios de telecomunicaciones.

Esta decisión es contraria a la Constitución Federal. Hasta qué punto es válido que en una nación pluricultural con ciento tres millones de habitantes el legislador decida que es preferible ver televisión con mejor calidad, durante el 20 % del tiempo prohibiendo los negocios de los concesionarios de radio y televisión para que dispongan hasta de un 65% del canal que tienen asignado para otros usos, por encima de una asignación pluralista de las bandas de frecuencias que permita la participación de más voces en el diálogo haciendo posible una democracia efectiva.

¿Por qué debemos preferir la riqueza colora de la transmisión de Alta Definición durante el 20% del tiempo a costa del monopolio monocromático de las empresas de televisión?

Nuestra Constitución en el artículo 25 consagra la rectoría del Estado, pero no la deja a libre navegación, esta rectoría tiene una brújula que se plasma en sus fines: el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege, porque gira en torno a la persona humana y no existe un bien jurídico superior que los derechos fundamentales que están en la cúspide del ordenamiento jurídico mexicano; los derechos de información y expresión son básicos para la formación de la opinión pública y para nuestra autocomprensión.

Si por las características del espectro radioeléctrico, el número de canales utilizables es limitado, dado que aquél es un bien escaso, al constituir los medios masivos de comunicación una actividad de interés público, el Congreso debe vigilarla y proteger el debido cumplimiento de su función social con miras a que haya los máximos elementos posibles de difusión de ideas por esos medios, lo cual debe prevalecer sobre la conveniencia mercantil de los concesionarios.

c) Uno de los argumentos más fuertes en contra de tal postura, es que las radiodifusoras realizan transmisiones de punto a multipunto de manera unidireccional, es decir, que materialmente no tienen las posibilidades de prestar servicios de telecomunicaciones como el Internet o la telefonía móvil.

Sin embargo, ésta es una forma engañosa de ver el asunto: El punto no es centrarse en la tecnología con que en este momento cuenta el radiodifusor, sino en las posibilidades de administración y decisión sobre el uso del recurso.

El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, es claro cuando indica que se otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones.

Es decir, los actuales concesionarios de televisión abierta pueden instalar una red distinta de la radiodifusión para prestar otros servicios de telecomunicaciones como celular y servicios de banda ancha con una autorización, es decir, la maximización de sus ganancias, a costa de la posibilidad de la existencia de otros medios de comunicación, como quedó demostrado en la respuesta que dieron los expertos en la Sesión de 22 de mayo, a la primera pregunta que les realicé.

Pregunté, *¿podría un concesionario de radiodifusión que transmita señal digital en calidad inferior a HDTV, -o sea, Televisión Digital de Alta Definición-, destinar el*

espectro liberado para prestar servicios de telefonía fija o móvil, utilizando para ello la tecnología adecuada, así como redes adicionales que permitieran realizar una transmisión bidireccional?

A lo anterior, con toda claridad el ingeniero Rodolfo de la Rosa Rábago, experto del IPN, contestó: *“La respuesta tal y como está planteada utilizando para ello la tecnología adecuada así como redes adicionales; la respuesta es: Sí, sin ningún problema; o sea, no necesariamente voy a utilizar el espectro liberado o no porque usemos HDTV, o MDTV, o la otra la estándar, MDT, no importa, si vamos a utilizar otra tecnología, sí podemos prestar otros servicios. La respuesta tal como está planteada es: Sí.”*

Asimismo, el actuario José Fabián Romo Zamudio, experto de la UNAM indicó: *“Coincido con el ingeniero, la respuesta directa a la pregunta con toda esa tecnología es: Sí, ...”*⁴⁵

La renuncia del Estado al espacio radioeléctrico necesario para concretar los derechos fundamentales de libertad de expresión, información y prensa, a través de un Acuerdo secretarial, y su elevación a rango legal en el artículo 28 impugnado, es inconcebible en una democracia.

Se ha planteado al legislador un conflicto entre competitividad y mercado, contra pluralismo y democracia. Eligió la primera opción, la Constitución tutela la segunda.

Finalmente debo señalar que como consecuencia de la declaración de invalidez del citado artículo 28, debe también expulsarse del ordenamiento jurídico el Acuerdo A 53

⁴⁵ El Ingeniero Celestino Antonioli Ravetto del IPN y el Doctor Esaú Vicente Vivas de la UNAM, no contestaron la pregunta en los términos en que fue formulada, pues no hicieron referencia a la utilización de redes adicionales, además de que ambos fundaron su respuesta en los términos previstos en el Acuerdo A53 ATSC.

ATSC que consagra los mismos privilegios respecto de los cuales este Alto Tribunal se ha pronunciado en contra.

Inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa al acceso a los medios de comunicación para los pueblos y comunidades indígenas (voto particular).

En relación con la posibilidad de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analice la omisión legislativa en acción de inconstitucionalidad y se pronuncie al respecto, es un criterio que he venido sosteniendo desde 2003⁴⁶.

Estimo que constitucionalmente le es dable a este Alto Tribunal realizar tal control, pues la fracción II del artículo 105 constitucional señala que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto la contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, de lo que se deriva que un presupuesto para este medio de control es la expedición de una norma.

En este sentido, resulta útil la distinción entre omisión absoluta y relativa, ya trazada por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 14/2005, criterio que es aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad.

La omisión absoluta se produce cuando falta todo tipo de actuación normativa destinada a aplicar el precepto o el principio constitucional, en este caso, la inconstitucionalidad reside en la propia falta de normativa por parte del órgano legislativo para cumplir con la obligación de legislar que expresa o implícitamente le impone la Constitución. En otros términos, existen preceptos y principios constitucionales que imponen al legislador la obligación de emitir una o un conjunto de normas que disciplinen algún aspecto del texto constitucional que en éste sólo se encuentra delineado en sus rasgos más generales.

⁴⁶ Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 7/2003, resuelta por el Tribunal Pleno el cuatro de marzo de dos mil tres.

Cuando se incumple con dicha obligación estamos en presencia de una omisión legislativa absoluta.

En cambio, se está en presencia de una omisión relativa cuando el legislador, al disciplinar cierto instituto sobre el cual interviene en el ejercicio de sus potestades discrecionales, omite respetar el principio de igualdad ante la ley en virtud de que la Constitución ordenaba tratar de forma distinta alguna situación.

En otros términos, después de la intervención discrecional del legislador puede surgir un problema de legitimidad constitucional en relación con el principio de igualdad, dado que la omisión relativa deriva de actuaciones parciales de aquél al disciplinar una materia sólo para algunas relaciones determinadas, excluyendo otras respecto de las cuáles tenía que legislar.

Por lo que hace al caso específico de las omisiones relativas, es claro que se cumple con el presupuesto de la expedición de una norma general que se pueda contraponer a la Constitución por omitir respetar el principio de igualdad ante la ley atendiendo a un mandato de normar de manera diferente alguna situación.

En conclusión, es procedente reclamar omisiones legislativas relativas en la acción de inconstitucionalidad, pues existe una norma general, como lo exige la fracción II del artículo 105 constitucional, a la que se le puede atribuir una violación a la Constitución.

En el caso, es evidente que se actualiza una omisión legislativa relativa consistente en la falta de legislación que en forma específica establezca las condiciones necesarias para que los pueblos y comunidades indígenas puedan acceder a los medios de comunicación, concretando el mandato del artículo 2º de la Norma Fundamental.

En la discusión (sesión de 6 de junio de 2007) se señaló que un pronunciamiento en relación con el incumplimiento por parte del legislador en la formulación de una regulación específica en materia de medios de comunicación para las comunidades indígenas, tal como lo ordena el artículo 2º, Apartado B, fracción VI, de la Constitución Federal, estaríamos “en una violación al principio de división de poderes”.

Se cuestionó: *“¿podemos legislar indiscriminadamente, puede el Poder Ejecutivo indiscriminadamente juzgar, puede el Poder Legislativo indiscriminadamente administrar?”*

Afirmándose también que existen un sinnúmero de disposiciones programáticas en la Constitución respecto de las cuales no existe legislación, supuestos en los cuales el Poder Judicial *“no tiene como función llevar a cabo este tipo de exhortativas ni de declarar la invalidez cuando no hay una norma”*.

En relación con lo anterior, me parece que tales aseveraciones son inexactas y no se inscriben en la comprensión de un Estado constitucional de derecho. El presupuesto de dichas opiniones es la concepción de que la Constitución es una declaración de buenas intenciones y no una norma jurídica que constituye la directriz y límite de actuación de los Poderes del Estado.

La Constitución es el texto fundamental cuyo contenido establece obligaciones y fija límites a la discrecionalidad de actuación de los poderes.

En relación con el control por parte del Poder Judicial respecto de la actividad del Poder Legislativo o de la Administración, cuando implica el pronunciamiento o formulación de políticas públicas, se han formulado críticas en razón de considerar que aquél no es el idóneo para ello debido al desconocimiento de los jueces o porque no puede establecer medidas de carácter general.

Estimo que si bien hay casos en que puede resultar un tanto complicado que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda directamente establecer las obligaciones a cargo del Estado, como podría ser en el caso en que implique la asignación de recursos presupuestales; sin embargo, la experiencia comparada demuestra que ello no constituye un obstáculo insalvable.

La Constitución, como señalé, es un texto jurídico que establece obligaciones para los Poderes, por lo que me parece que no puede afirmarse que los derechos sociales son normas programáticas que pueden o no ser desarrolladas por el Legislativo, de manera voluntaria.

Tanto la Administración como el Poder Legislativo, tienen deferencia para la configuración y/o elección de las medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales. En el caso de que no cumpla con tal obligación corresponde al Poder Judicial, señalar tal omisión y conminar a su desarrollo. Si se han tomado medidas, como la expedición de una ley, la libertad de configuración aún siendo amplia tampoco resulta absoluta, pues en tal supuesto las disposiciones podrán ser tamizadas por un test de razonabilidad.

En efecto, los derechos sociales con las dificultades que puede plantear en algunos casos su concreción, son justiciables.

En materia de derecho a la vivienda. el comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General Número 7 (1997) relativa al Derecho a una Vivienda Adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): Los desalojos forzosos, señaló lo siguiente:

“9... Además, habida cuenta de la creciente tendencia que se da en algunos Estados a que el gobierno reduzca grandemente su responsabilidad en el

sector de la vivienda, los Estados Partes deben velar por que las medidas legislativas y de otro tipo sean adecuadas para prevenir y, llegado el caso, castigar los desalojos forzosos que lleven a cabo, sin las debidas salvaguardias, particulares o entidades privadas. Por tanto, los Estados Partes deberían revisar la legislación y las políticas vigentes para que sean compatibles con las exigencias del derecho a una vivienda adecuada y derogar o enmendar toda ley o política que no sea conforme a las disposiciones del Pacto.

(...) 16. Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”.

Por su parte en las observaciones finales del citado Comité realizados México en el Doc. E/C.12/MEX/CO/4 de nueve de junio de dos mil seis, dijo:

“24. El Comité observa con preocupación que los programas de vivienda existentes no responden adecuadamente a las necesidades de vivienda de los pobres. Reitera su preocupación por la falta de información estadística en el informe del Estado Parte relativa al número de desalojos forzosos y de personas sin vivienda en el país.

(...) 43. El Comité recomienda al Estado Parte que adopte una legislación nacional completa sobre la vivienda, incluida una ley de control de alquileres, y que promueva la vivienda de alquiler asequible e invierta en vivienda social, para satisfacer las necesidades de los sectores pobres de la población y de los trabajadores con salarios más bajos. Reitera su petición de que en el próximo informe periódico el Estado Parte facilite información detallada sobre el número de desalojos forzosos, la manera en que tuvieron lugar y las medidas correctivas, ya sea legislativas o de otra naturaleza, adoptadas por el Estado Parte en relación con esos desalojos, en

consonancia con la Observación General Nº 7 del Comité. El Comité pide asimismo al Estado Parte que en su próximo informe le comunique información estadística sobre la amplitud del problema de la falta de viviendas en el Estado Parte, desglosado por edad, sexo, población urbana y rural, y grupo étnico.”.

En el caso de Tribunales nacionales de otros países,⁴⁷ existe también un desarrollo muy interesante en relación con los derechos sociales.

Robert Alexy ha señalado:

*“Como lo ha mostrado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal [alemán], en modo alguno un tribunal constitucional es impotente frente a un legislador inoperante. El espectro de sus posibilidades procesales-constitucionales se extiende, desde la mera constatación de una violación de la Constitución, a través de la fijación de un plazo dentro del cual debe llevarse a cabo una legislación acorde con la Constitución, hasta la formulación judicial directa de lo ordenado por la Constitución”.*⁴⁸

En este tenor, me parece claro que los derechos sociales no son normas programáticas entendidas como conceptos de contenido esencialmente político, pues al encontrarse en la Constitución generan obligaciones efectivas para el Estado.

⁴⁷ - Sudáfrica, Corte Constitucional caso CCT 11/00, The Government of the Republic of South Africa and other v. Irene Grootboom and others.- Sobre derecho a la vivienda.
- India, Corte suprema de la India, caso Olga Tellis and Others, Petitioners v. Bomabay municipal Corporation and Other, Rspondents y Vayyapuri Kuppusami and Others, Petitioners v. State of Marashtra and Others, Respondents, AIR 1986, Supreme Court 180, del 7/10/85.
Citados por Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2004, pp. 161 y 194.

⁴⁸ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 497. Cit. por Abramovich, Víctor y O, Idem, p. 47.

Una resolución paradigmática en materia de derechos sociales, la constituye la decretada por la Cámara Contencioso Administrativa Federal, Sala V de la República Argentina en la causa 31.777/96 “Viceconte, Mariela Cecilia c/Estado Nacional –M° de Salud y Acción Social- s/ amparo le y 16.986”.

El planteamiento consistía en la producción de una vacuna para la atención de una enfermedad denominada fiebre hemorrágica argentina, la cual afecta sólo una zona de ese país (de aproximadamente tres mil habitantes), por lo que su producción no resulta rentable para los laboratorios privados.

Dentro de los antecedentes del caso, se advierte que el Estado había iniciado la construcción de un laboratorio para la fabricación de la vacuna, mismas que fueron suspendidas.

Ante ese panorama dicho tribunal estableció que *“la cuestión a decidir radica entonces en determinar si la demandada ha cumplido puntualmente con sus obligaciones o si, por el contrario, ha incurrido en omisiones lesivas del derecho a la salud de la población potencialmente afectada por la mentada enfermedad”*.

La resolución dictada, fue en el sentido de declarar fundada la acción de amparo y ordenando al Estado Nacional a través del Ministerio de Salud cumpliera sin demoras con el cronograma de construcción y equipamiento para la habilitación de la unidad de producción de la vacuna, encomendando al defensor del Pueblo el seguimiento del cumplimiento.⁴⁹

⁴⁹ “Por todo lo expuesto, corresponde hacer lugar, en parte, a la acción de amparo impetrada y, en consecuencia, ordenar:

a) al Estado Nacional -Ministerio de Salud y Acción Social - que cumpla estrictamente y sin demoras con el cronograma cuya copia se encuentra agregada a fs. 359, responsabilizando en forma personal a los Ministros de Salud y Acción Social y de Economía y Obras y Servicios Públicos –en sus respectivas áreas de competencia-, y obligando asimismo, a los organismos a su cargo al cumplimiento de los plazos legales y reglamentarios;

En este tenor, me parece claro que los derechos sociales no son normas programáticas entendidas como conceptos de contenido esencialmente político, pues al encontrarse en la Constitución Federal generan obligaciones efectivas para el Estado.

En el caso, el artículo 2º, apartado B, fracción VI de la Constitución Federal establece como obligación de la Federación, los Estados y los Municipios para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas:

“VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.”

De acuerdo con ello, resulta palmario que el Estado mexicano se encuentra obligado, no como una cuestión decidible, a emitir las disposiciones normativas en las que atendiendo a la situación real de desventaja que tienen en nuestro país las comunidades indígenas, establezca las condiciones para garantizar el acceso efectivo de éstos a los medios de comunicación.

En efecto, el legislador debe dictar acciones afirmativas para disminuir su desigualdad real. Esta acción, a diferencia de la discriminación negativa, pretende establecer

-
- b) poner esta sentencia en conocimiento del Sr. Presidente de la Nación y del Jefe de Gabinete de Ministros, mediante oficio de estilo;
 - c) encomendar al Sr. Defensor del Pueblo de la Nación el seguimiento y control del cumplimiento del referido cronograma, sin que obste a ello el derecho que le asiste a la actora en tal sentido; y
 - d) sin perjuicio de lo precedentemente dispuesto, la demandada deberá, dentro del plazo de diez (10) días de quedar notificada de la presente, informar al tribunal acerca del cumplimiento el cronograma referido en el punto a). Las costas de ambas instancias se imponen en el orden causado en atención al resultado al que se arribó y a la novedad de la cuestión planteada”.

políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes, con el objeto de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado.

No se trata de que la ley diga que los indígenas pueden tener medios de comunicación, sino que establezca políticas concretas para lograr que su situación de desigualdad se compense. Al no haberlo hecho así, el legislativo incumplió con la obligación que la Constitución Federal le impone expresamente, lo cual constituye una vulneración a dicho texto fundamental.

Efectos de la sentencia (voto particular)

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, la mayoría de los integrantes del Pleno de este Alto Tribunal, ha estimado que el efecto de la declaración de invalidez que en su caso se haga, únicamente puede consistir en la expulsión de la norma.

Al respecto, no comparto dicha postura, pues considero que actualmente no debe entenderse a los Tribunales encargados del control de la constitucionalidad de las normas, como un legislador negativo, pues *“hace tiempo que los Tribunales Constitucionales han abandonado en gran medida la función de legislador negativo, asumiendo tareas, claramente positivas, de creación de normas (...) y en la literatura especializada de todos los países existen diversos trabajos monográficos sobre los Tribunales Constitucionales como creadores del Derecho”*⁵⁰.

⁵⁰ AJA, Eliseo, *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1998, p. 259.

Lo anterior se evidencia también con el desarrollo de diversos tipos de sentencias, denominadas 'sentencias intermedias', entendidas como aquellas que no se limitan a declarar la validez o nulidad de la ley impugnada sino que introducen normas nuevas en el ordenamiento, y por tanto suponen una actividad legislativa positiva, tales como las sentencias prospectivas, interpretativas, admonitorias, aditivas, etc.

En consecuencia, estimo que al emitir las resoluciones, en cada caso deben analizarse las circunstancias que se presenten, con base en las cuales se pueda determinar la necesidad o conveniencia para la fijación de los efectos.

Como consecuencia de lo anterior, y con la finalidad de no generar vacíos con la expulsión de ciertos preceptos que fueron declarados inconstitucionales por esta Suprema Corte, era necesario fijar efectos respecto de algunos temas, los cuales enseguida señalo:

I. INELEGIBILIDAD DE LOS COMISIONADOS.

En relación con el **Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones**, que establece la inelegibilidad de los Comisionados anteriores, se declaró la invalidez del último párrafo⁵¹, por lo que el efecto debe consistir en dejar insubsistentes los nombramientos realizados, para que vuelva a llevarse a cabo el procedimiento de nombramiento en el cual puedan participar también los anteriores Comisionados. Con esto no se darían efectos retroactivos a la sentencia, pues los actos que hubiere llevado a cabo la actual integración de la Comisión Federal de Telecomunicaciones quedarían intocados.

En las sesiones se planteó la preocupación de que el nombramiento es un acto de carácter instantáneo y que la consecuencia de dicho acto es el ejercicio del cargo,

⁵¹ "No serán elegibles para ser comisionados o Presidente de la Comisión, las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor del presente Decreto, por lo que hace a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión"

mismo que sí es de tracto sucesivo. Considero que tanto el nombramiento como el ejercicio del cargo, si bien son actos, constituyen la concretización del mandato del artículo segundo invalidado, por lo que pueden ser también objeto de fijación de efectos con motivo de la inconstitucionalidad decretada por este Tribunal.

Me parece claro que la invalidación del nombramiento en los términos propuestos no implica dotar de efectos retroactivos a la sentencia, sino impedir que se sigan produciendo a futuro los efectos de la norma inconstitucional, lo cual no está prohibido por la Constitución Federal y es la única forma, en que puede repararse la contravención a nuestra Norma Fundamental.

II. REFRENDO DE CONCESIONES.

Respecto al **artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión**, que establece el refrendo de las concesiones, se declaró la invalidez de la segunda parte del artículo⁵², por lo que el efecto que debió fijarse, es que la eliminación de la porción normativa señalada, implica necesariamente que para que una concesión pueda ser refrendada, los concesionarios deben participar en el proceso de licitación, teniendo preferencia sobre terceros únicamente cuando el resultado de la licitación arroje que se encuentran en igualdad de condiciones con los demás participantes.

III. OBJECCIÓN DEL SENADO A LOS NOMBRAMIENTOS.

Por lo que hace al **artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones**, que preveía la Objeción del Senado a los nombramientos de los Comisionados realizados por el Presidente, se declaró la invalidez del último párrafo⁵³.

⁵² “El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley”.

⁵³ “La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión

En estrecha vinculación con lo señalado respecto de la invalidez del último párrafo del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, los efectos deben tener como consecuencia el dejar insubsistentes los nombramientos realizados, para que vuelva a llevarse a cabo el procedimiento de nombramiento.

IV. SERVICIOS ADICIONALES.

El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión que preveía la autorización de servicios adicionales de telecomunicaciones y la fijación discrecional de la contraprestación por parte de la Secretaría, se invalidó en su totalidad, haciéndose extensiva dicha declaración al 28-A de dicho ordenamiento.

Al respecto, estimo que la invalidez también debió extenderse al último párrafo del punto SEGUNDO, numeral 2, del Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México⁵⁴, el cual establece lo siguiente:

“Por último, el modelo promoverá la prestación de servicios de telecomunicaciones por parte de los concesionarios y permisionarios de las estaciones de televisión, conforme a la legislación y disposiciones reglamentarias en materia de telecomunicaciones, sin que esto impida permanentemente la transmisión de programas de alta definición. En este sentido, la solicitud para la prestación de servicios de telecomunicaciones que, en su caso, sea factible prestar por el concesionario o permisionario, a través de los canales asignados a la TDT, sin que de manera alguna implique la interrupción total o parcial de la TDT, estará sujeta y se resolverá conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones y demás disposiciones legales y reglamentarias que sean aplicables. El Gobierno Federal podrá establecer una contraprestación económica y, en tal caso, el concesionario o permisionario estará obligado a cubrir la misma a favor

Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderán como no objetados los nombramientos del Ejecutivo Federal. Los comisionados asumirán el cargo una vez que su nombramiento no sea objetado conforme al procedimiento descrito”.

⁵⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil cuatro.

del Gobierno Federal, en los términos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes al momento en que se otorgue, en su caso, el título de concesión respectivo.”

De la lectura se advierte que en él se establece la posibilidad de la prestación de servicios adicionales de telecomunicaciones por parte de los concesionarios y permisionarios de las estaciones de televisión, además de prever que es discrecional para el Gobierno Federal establecer una contraprestación económica, aspectos que han sido invalidados por este Alto Tribunal, por lo que es evidente que al ser una norma de menor jerarquía, se presenta un situación de dependencia vertical, en consecuencia, con fundamento en los artículos 73 en relación con el 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, debe declararse también su invalidez. De lo contrario se correría el riesgo de que aún a pesar de la declaración de invalidez del artículo 28 se siguiera autorizando la prestación de servicios adicionales con fundamento en el acuerdo.

MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL