

Reforma de la legislación en radio, televisión y telecomunicaciones en México

Rodrigo Gómez García y Gabriel Sosa Plata

- *Este artículo tiene como objetivo principal dar a conocer las reformas aprobadas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones en México. Antes de abordar el análisis de los aspectos más destacados de las reformas, presentamos los antecedentes históricos sobre el desarrollo de las políticas de radiodifusión y las telecomunicaciones en el país. Asimismo describimos la actuación de los distintos actores políticos que participaron en los debates y el proceso de aprobación que se desarrolló en las cámaras legislativas.*

Palabras clave

Normativa, México, radio, televisión, política, servicio público, telecomunicaciones

Rodrigo Gómez García

Doctorando en Periodismo y Ciencias de la Comunicación por la Universidad Autónoma de Barcelona, y licenciado y máster por la Universidad Nacional Autónoma de México

Gabriel Sosa Plata

Licenciado y máster en Ciencias de la Comunicación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

Introducción

El 12 de abril de 2006, el presidente de México, Vicente Fox Quezada, publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones. Con ese acto, culminó una etapa del intenso debate nacional sobre la situación actual y el futuro de los medios de comunicación en el país, cuya riqueza argumentativa no se reflejó en las modificaciones que finalmente se incluyeron en la legislación.

Bajo un proceso electoral en el que el conservador Partido Acción Nacional (PAN), en el poder, el izquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el centrista Partido Revolucionario Institucional (PRI) se disputaban la Presidencia de México, se llevó a cabo la evaluación y aprobación de dichas reformas. Al cabo de más de cuatro meses de discusión, los intereses de líderes de partidos políticos, legisladores, funcionarios del gobierno federal y de empresarios de las televisoras, se impusieron sobre los argumentos presentados por diversos actores de la sociedad, de manera especial del ámbito académico y de los denominados medios públicos.

En el debate los temas fueron diversos: la democratización y la promoción de la competencia de los medios de comunicación, la función social contra la rentabilidad económica de los medios electrónicos, los medios públicos y su financiamiento, la convergencia tecnológica y la digitalización de la radio y la televisión, la autonomía del órgano regulador, entre otros. Sin embargo, a la propuesta original presentada inesperadamente por un diputado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), no se le modificó ni una sola coma.

Las reformas de medios han sido consideradas entre las más impugnadas en la historia jurídica del país porque, de acuerdo con las opiniones vertidas durante todos esos

meses, violan algunos preceptos de la Constitución, favorecen a las empresas dominantes de la radio y la televisión, dificultan la entrada de nuevos operadores y cierran las posibilidades para que los pueblos indígenas accedan a las frecuencias. Las inconformidades se reflejaron no sólo a través de marchas, desplegadas en la prensa, la creación de sitios web, sino también en el ámbito jurídico: una acción de inconstitucionalidad presentada ante la Suprema Corte de Justicia por 47 senadores y alrededor de 200 amparos promovidos por emisoras de radio comerciales, radios comunitarias y por municipios indígenas, entre otras acciones legales.

Antecedentes

Es importante establecer de antemano, que la estructura de la industria de la televisión en México, desde sus inicios creció bajo un claro proteccionismo, en donde se escudó a un grupo empresarial privado (Televisa), que hizo de la televisión uno de los emporios más grandes de América Latina. A cambio los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), tuvieron al medio de comunicación con mayor penetración en México, controlado y a su servicio, lo que facilitó una televisión alineada con sus distintos gobiernos y dirigida hacia el entretenimiento (Toussaint, 1998; Orozco, 2002).

Esta situación obedeció, en gran parte, a las lógicas antidemocráticas del sistema político mexicano, caracterizado por la omnipresencia del poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes de la Unión (González Casanova, P: 1976:133). Esto como consecuencia de la permanencia en el poder durante siete décadas de un solo partido (El Partido Revolucionario Institucional –PRI– dominó las cámaras legislativas con mayoría absoluta entre 1934 y 1988; y la presidencia hasta el 2000).

Sobre las políticas de comunicación relativas al sector de la televisión, podemos decir que la participación de los

distintos gobiernos mexicanos de 1950 a los años 80, osciló entre la vigilancia, la regulación y la participación directa con la operación de canales televisivos (Gómez, 2002).

A lo largo de esos años, las negociaciones y discusiones entorno a las leyes, reglamentos y decretos relacionados con las industrias de las comunicaciones, prácticamente sólo se realizaban entre el poder Ejecutivo y las organizaciones empresariales. Principalmente con la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT). Organización conformada por los dueños de los medios de comunicación del país latinoamericano¹.

Esta situación arrojó vacíos y ambigüedades importantes en las distintas leyes y reglamentos, al no existir una oposición vigilante y los mecanismos democráticos necesarios para presentar contra pesos a las iniciativas del Ejecutivo y de los empresarios (Cremoux, 1982; Fernández, 1982; Bohann, 1988; Orozco, 2002).

Por otro lado, también advertimos una clara falta de continuidad, en líneas generales, en el impulso de políticas de comunicación, relacionadas con la televisión, por parte de las distintas administraciones desde 1950 hasta 1988. Incluso podemos decir que las políticas que se implementaron, obedecieron a situaciones coyunturales y/o de mutuo beneficio a partir de la relación que se fue tejiendo entre la empresa *Televisa* y el gobierno en turno (Gómez, 2002).

En contra parte, observamos que desde 1988 hasta el 2006 hay una clara continuidad en las líneas de acción que han seguido las últimas administraciones en materia de políticas de comunicación.

Esta situación la tenemos que en marcar dentro del impulso de las políticas neoliberales, que se han venido incorporando desde 1982 y que se aceleraron con la negociación y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 (Crovi, 1997; Sánchez Ruiz, 2000), ya que se han modificado distintas leyes relacionadas con las industrias de las comunicaciones, con el claro objetivo de pensarlas desde la lógica de una economía de libre mercado: favoreciendo la libre competencia, los flujos

1 Dicha Cámara se funda en 1941 con el nombre de Cámara Nacional de la Industria de la Radiodifusión (CIR); su primer presidente fue señor Emilio Azcárraga Vidaurreta, para 1971 cambia su nombre al actual. Desde entonces tiene un poder de cabildeo de suma importancia ante el poder político.

de inversión nacionales e internacionales, la apertura de las barreras arancelarias y la privatización.

Sobre estas reformas coincidimos con la investigadora Delia Crovi, cuando afirma que las modificaciones a las leyes relacionadas con la industria audiovisual² y de las telecomunicaciones deben ser entendidas “dentro del marco de una reforma general del Estado. Tal reforma ha ido quitando paulatinamente la injerencia del Estado en materia de comunicación, ya sea reduciendo su intervención o bien colocándolo sólo en posición arbitral respecto a las transformaciones que experimenten los medios” (Crovi, 2001:140).

Por otra parte, como consecuencia de esas reformas estructurales dirigidas por las políticas neoliberales, los gobiernos mexicanos han tomado una posición abiertamente liberal, sobre las negociaciones de los bienes y servicios audiovisuales, al equiparlos al nivel de las demás mercancías. Soslayando su especificidad cultural.

Por ejemplo, en el *TLCAN México* no se unió a la posición canadiense de la *excepción cultural*³, por lo que entre México y los Estados Unidos están incluidos como cualquier otra mercancía. Por otro parte, en el convenio de cooperación económica que tiene México con la Unión Europea –desde el 2001–, los productos audiovisuales y culturales en general no están incluidos en dicho Acuerdo comercial, puesto que los negociadores europeos también defienden la figura de la *excepción cultural*.

En las rondas de negociaciones sobre los productos y servicios audiovisuales al interior de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la postura de los gobiernos mexicanos ha sido la de alinearse a la posición estadounidense dirigida a la liberación de los aranceles y eliminación de las medidas proteccionistas en materia audiovisual.

Sin embargo, al interior de la UNESCO en la declaración de la Diversidad Cultural y la Convención para la

Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, la posición mexicana es contraria a la estadounidense e incluso es muy activa en el apoyo de estas políticas culturales.

Esta situación se presenta contradictoria, pues las resoluciones, declaraciones y convenciones firmadas por México en la UNESCO, no se ven reflejadas en las normativas que tienen que ver con las industrias audiovisuales, por lo que se elude u omite la importancia de estas industrias para la promoción, difusión e impulso de la diversidad cultural y la cultura en sí misma.

Como sabemos el impulso de las políticas de comunicación desde una posición neoliberal se comenzaron a desarrollar activamente en el ámbito internacional, en una primera instancia, en el sector de las telecomunicaciones, puesto que de alguna forma tenían menos escollos al no plantear debates sobre los roles socio-culturales y políticos que pudieran tener sus servicios. Éstas políticas se han centrado, principalmente: a) en las infraestructuras; b) en las condiciones del mercado; c) la regulación en contra de los monopolios y; d) la transnacionalización de las empresas occidentales (Schiller, D, 1989).

Ante esta situación, advertimos que de cara a la convergencia tecnológica la agenda de las políticas de comunicación, presenta dos lógicas o tradiciones, por un lado, la línea liberal y, por el otro, una línea normativa que busca cumplir funciones socio-culturales muy puntuales dirigidas hacia la construcción de ciudadanía, promoción de la diversidad cultural y el crecimiento económico de la industria nacional (Culemburg/ McQuail, 2003).

Las políticas de televisión y las telecomunicaciones en México 1988-2006

Es en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) en donde se trazan las líneas principales que caracterizan al actual

2 Siguiendo a la investigadora catalana Carmina Crusafon entendemos por industria audiovisual, a aquella que "produce bienes y servicios, que son el resultado de un conjunto de actividades que intervienen en la producción, distribución y exhibición de imágenes sobre distintos soportes. Se trata de una industria que tiene tres sectores principales, el cine, la televisión y el vídeo...Asimismo, se caracterizan por tener una naturaleza dual, económica y cultural..."(Crusafon, 1999:105).

3 Esta figura le permite al gobierno Canadá financiar, subsidiar y proteger lo relativo a sus industrias culturales.

modelo de políticas de comunicación en México. Dándose el giro de una tradición nacionalista de corte proteccionista y de control estatal⁴ (Lozano, 2002) hacia la neo-regulación y/o reregulación, orientada hacia la liberalización, la privatización y, en algunos subsectores, a la transnacionalización o desnacionalización.

La administración Salinas de Gortari en 1992, puso a la venta, por medio de una subasta pública, los activos del Instituto Mexicano de la Televisión (Imevisión)⁵, el hasta entonces sistema nacional de televisión en propiedad del Estado. Fue así como se incorporó al sistema audiovisual mexicano la empresa TV Azteca⁶.

Los objetivos de la privatización de *Imevisión*, según la administración Salinas, eran: a) crear una alternativa de calidad a la empresa *Televisa*; b) promover la competencia en la rama de la televisión abierta; c) ofrecer más mercados rentables para la difusión de mercancías a través de la publicidad y; d) abrir espacios para una mayor pluralidad y diversidad de contenidos televisivos.

Es importante señalar que con esta decisión la televisión pública se quedó sin un sistema de ámbito nacional, pues el *Canal 11* –decana de la televisión cultural en México– sólo cubre con su señal el 27% del territorio mexicano. Con lo que se le dejó a la iniciativa privada el monopolio de la mayoría de las audiencias mexicanas y la responsabilidad social “de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana” (Artículo 5 de la *Ley Federal de Radio y Televisión* de 1960).

Paralelamente en 1992, se rereguló la Ley de la Industria Cinematográfica. Situación que era imperiosa, pues la normativa no se había reformado desde 1950. Sin embargo, sólo se hizo hincapié en tres aspectos: a) retracción de la mayoría de las obligaciones que se le adjudicaban al Estado con la industria; b) la eliminación de la cuota de pantalla de 50% a 10% y; c) la liberalización de los precios de taquilla⁷ (Galperin, 1999; Ugalde, 1998). Asimismo, abrió la posibilidad de la participación sin restricciones de capitales extranjeros en sus tres ramas (producción, distribución y exhibición). Con lo que se dejaron a un lado, temas importantes como la incorporación de estímulos fiscales para las inversiones privadas a la producción y un plan rector para el financiamiento a las producciones nacionales.

Con esta Ley se impulsó una nueva posición del papel del Estado frente a la Industria Cinematográfica, ya que hasta entonces los gobiernos mexicanos habían participado activamente en las tres ramas de la industria (Gómez, 2005)⁸.

Las consecuencias de estas reformas a la Ley Cinematográfica, en combinación con otras circunstancias de orden económico –crisis económica de 1995–, resultó la peor crisis del cine mexicano (Gómez, 2005; Sánchez Ruiz, 2001).

Ante esta situación los sectores afectados de la industria impulsaron una reforma de esa Ley a través de la Cámara de diputados, consiguiendo corregir algunos artículos y capítulos expidiéndose otra reforma en 1998. No obstante, quedó corta la reregulación y no se pudo garantizar el apoyo de fondos públicos para la producción cinematográfica, ni mecanismos para impulsar la producción privada.

- 4 Podemos establecer que, hasta entonces, los gobiernos mexicanos habían impulsado políticas dentro de la orbita normativa en materia de comunicación.
- 5 El llamado paquete de medios incluía: las redes nacionales de televisión de canal 7 y 13, con sus respectivas concesiones; los estudios cinematográficos América y la compañía operadora de teatros (COTSA)- salas cinematográficas.
- 6 El monto que obtuvo el gobierno mexicano, por dicha licitación fueron 645 millones de dólares.
- 7 Hasta ese entonces el precio de la entrada a las salas cinematográficas estaba controlado por el gobierno, al estar considerado dentro de los productos de la canasta básica. Por lo que los empresarios de la exhibición habían solicitado su revocación. El argumentando era que el bajo precio del boleto no permitía el crecimiento de la industria.
- 8 El investigador argentino Octavio Getino la caracterizó de la siguiente forma: "la política del Estado mexicano de integración vertical, llevó a ejercer un liderazgo en la comercialización interna e internacional de sus películas, facilitando también actividades productivas del sector privado y del sindical a niveles nunca igualados en un país capitalista" (Getino, 1998:125).

Es importante hacer notar, que los gobiernos mexicanos no han buscado entender a las industrias audiovisuales como un conjunto, sino que el cine, el vídeo y la televisión son pensados de forma aislada. Situación que contrasta con la visión Europea.

Por su parte el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) consolidó las políticas iniciadas por el presidente Salinas, al reformar leyes y reglamentos relacionados con el sector de las industrias de las comunicaciones.

Para empezar reformó el artículo 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos⁹, en dos aspectos que nos ocupan: el primero en precisar la prohibición de los monopolios y de las prácticas monopólicas, tanto en actividades comerciales como en las industriales y, la segunda, al sacar del párrafo cuarto a la comunicación vía satélite que la caracterizaba dentro de las operaciones estratégicas del Estado (1995)¹⁰. Lo que abrió la puerta para la privatización y participación de capitales extranjeros en esa rama de las telecomunicaciones.

Las razones argumentadas, por parte del gobierno, para impulsar las modificaciones del artículo 28 con respecto a la comunicación vía satélite, principalmente eran dos: a) la falta de recursos por parte del Estado para modernizar la infraestructura al ritmo que lo exigen las nuevas tecnologías utilizadas por las telecomunicaciones –bajo la luz de la llamada sociedad de la información– (Gómez Mont, 1995:263) y b) las presiones de los Estados Unidos para poder entrar en este mercado en México por medio de inversiones directas (Saxe-Fernández, 2002:443)¹¹.

En cuanto a la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, decretada en 1995, la caracterizamos como un claro ejemplo de la neoregulación que se impulsó desde la lógica neoliberal, determinada por su tecnicismo y sin un compromiso social de servicio público. Esta nueva Ley tuvo como eje principal, crear un marco jurídico adecuado a la realidad operativa que planteaba la convergencia tecnológica entre las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual (principalmente en la televisión de pago con sus distintas plataformas –cable, súper alta frecuencia y vía satélite) y, sobre todo, promover la inversión privada nacional y extranjera en el subsector.

En lo que respecta a la televisión de pago en sus variantes de cable, vía satélite y súper alta frecuencia, la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, permitió la inversión extranjera hasta en un 49% (Artículo 12). Bajo esa misma lógica se re reguló la *Ley de Inversión Extranjera* de 1993.

En lo que respecta a la televisión por cable, debemos señalar que desde las modificaciones que se le hicieron al *Reglamento de la Televisión por Cable* en 1993 (durante la administración Salinas), se cambió la figura de concesionarios de cable por el de operadores de redes públicas de telecomunicaciones¹² (situación que permite ampliar los servicios a la telefonía, televenta, Internet, etc.). Esta figura fue recogida tanto en la *Ley Federal de Telecomunicaciones* como en el nuevo *Reglamento de Televisión y Audio Restringidos* (2000), haciéndola extensiva para la súper alta frecuencia y la comunicación vía satélite.

En correlación con las administraciones anteriores, la administración de Vicente Fox, en agosto de 2001, a través de

- 9 En el período de la administración Zedillo se realizaron 76 reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo el récord durante un sexenio desde la promulgación de la Constitución de 1917.
- 10 Hasta antes de esta reforma no se hacía esa precisión. Además, no se consideraban monopolios las funciones ejercidas por el Estado en las áreas estratégicas como la radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, entre otras.
- 11 El investigador internacionalista John Saxe-Fernández, nos dice que esta modificación se llevó a cabo siguiendo un compromiso formalizado en un "Acuerdo de Entendimiento" entre la administraciones Zedillo y Clinton, como parte de las condiciones del rescate de 1995, al prestarle el Gobierno de los Estados Unidos 40 mil millones de dólares para paliar la crisis económica mexicana desencadenada a finales de 1994 (Saxe-Fernández, 2002:443).
- 12 La Ley de Federal de las Telecomunicaciones entiende por una red pública de telecomunicaciones, como a "la red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones. La red no comprende los equipos terminales de telecomunicaciones de los usuarios ni las redes de telecomunicaciones que se encuentren más allá del punto de conexión terminal" (Artículo. 3° fracción X).

la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Ministerio de Comunicaciones) otorgó las concesiones para operar satélites extranjeros en México a las empresas *Controladora Satelital de México*, conformada por las empresas *Panamsat*—estadounidense— y *Pegaso*—mexicana—; *Sistemas Satelitales de México de GE Americom*; *Telesistema Mexicano*, de Televisa, y Enlaces Satelitales de *Satmex* (La Jornada, 14 de agosto de 2001). Con lo que la administración en turno materializó, por un lado, la apertura al capital privado en la comunicación vía satélite y, por el otro, la posibilidad de operar órbitas satelitales correspondientes a México por satélites extranjeros.

En el marco de la discusión de la reforma hacendaria y de la presentación del proyecto de presupuestos de la Federación para el 2004 —en Noviembre de 2003—, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados la propuesta de vender, enajenar, fusionar o desaparecer las instituciones en propiedad del Estado relacionadas con la industria cinematográfica: Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), Centro de Capacitación Cinematográfica (CCC) y los Estudios Churrubusco. La Cámara de Diputados desechó dicha propuesta.

Ante estas iniciativas, la administración Fox mostró claramente su falta de interés por el desarrollo de la industria cinematográfica nacional y confirmó su posición liberal de prescindir de las instituciones culturales que pertenecen al Estado.

Finalmente, debemos señalar que en las Leyes que tienen que ver con las industrias audiovisuales y las telecomunicaciones, existe una clara omisión sobre las preocupaciones relacionadas con la diversidad cultural e incluso hay una falta de armonización sobre sus roles socioculturales y la importancia de éstas en la sociedad mexicana. Lo que demuestra una contradicción aún mayor al contrastarlo con las características pluriculturales de la República Mexicana¹³.

La aprobación de las reformas

Las reformas fueron aprobadas, de manera unánime por 327 diputados de todos los partidos, en un procedimiento inusual, de tan sólo siete minutos y sin discusión, por la Cámara de Diputados el 1 de diciembre de 2005. La iniciativa fue presentada diez días antes por el diputado del PRI, Miguel Lucero Palma, un político que no tenía antecedentes profesionales ni académicos en temas relacionados con la radiodifusión o las telecomunicaciones. Meses después trascendió que muchos diputados ni siquiera habían leído el documento y que lo aprobaron, sin conocerlo, porque así se los ordenaron los coordinadores de sus grupos parlamentarios.

La propuesta, después convertida en ley, tomó por sorpresa a los diferentes actores políticos que desde años atrás habían trabajado en la elaboración de un anteproyecto de dictamen de reforma a la *Ley Federal de Radio y Televisión* en la otra Cámara, la de Senadores. Este anteproyecto fue presentado por las organizaciones no gubernamentales que habían participado en una Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios de Comunicación, a la que convocó la Secretaría de Gobernación (Ministerio) en el año 2001. Esta mesa, sin embargo, fue deshecha por la expedición, también imprevista, de dos acuerdos tomados por el presidente Vicente Fox el 11 de octubre de 2002 y que favorecieron, como nuevamente sucedería después, a los empresarios de la radio y la televisión. Uno de ellos echó abajo, después de más de 33 años de vigencia, un decreto que obligaba a ceder al Estado el 12.5 por ciento de las transmisiones de cada una de las emisoras de radio y televisión, como pago en especie de un impuesto fiscal.¹⁴ La segunda reforma se hizo al Reglamento de la *Ley Federal de Radio y Televisión* para facilitar la transmisión de publicidad, en especial de los “informerciales” en los medios electrónicos. Como ocurriría posteriormente, en ese

13 En la República Mexicana existe una población de seis millones de hablantes de las 60 distintas lenguas indígenas.

14 El tiempo fiscal del 12.5 por ciento (equivalente a 180 minutos diarios) decretado en 1968, fue sustituido por un porcentaje mucho menor, de 1.25 por ciento (de 18 minutos diarios en televisión y 35 minutos diarios en radio), aunque en mejores horarios de transmisión.

momento hubo cartas, desplegados, artículos y declaraciones en contra de las reformas, aunque también fueron insuficientes para revertir la medida (Sosa, G, 2003).

A raíz de estos acuerdos presidenciales, las organizaciones no gubernamentales presentaron una propuesta de *Ley Federal de Radio y Televisión* a las comisiones de Reforma del Estado, de las cámaras de Diputados y Senadores. Un grupo de senadores la presentaron, ya como anteproyecto de dictamen, el 12 de diciembre de 2002. La discusión de este proyecto fue intensa en los años siguientes, pero los que después defendieron la llamada "ley Televisa", fueron casi los mismos que hicieron fracasar esta propuesta de los senadores. El documento, sin embargo, fue analizado y discutido ampliamente, pero nunca fue sometido a votación en las comisiones dictaminadoras del Senado (La Jornada, 10 de noviembre de 2005).

Audiencias públicas

Cuando el tema del anteproyecto se mantenía en un compás de espera, se llevó a cabo la aprobación de la iniciativa presentada por el diputado Miguel Lucero Palma. Ese mismo día surgieron los primeros cuestionamientos al documento, lo que obligó al Senado a organizar una serie de audiencias para recabar las opiniones de instituciones y especialistas con el fin de corregir –promesa que jamás se cumplió– las omisiones que ya se habían detectado de las reformas.

El Senado llevó a cabo cuatro audiencias públicas (los días 8, 15, 22 y 28 de febrero de 2006), en las que participaron 46 personas, entre académicos, consultores privados, empresarios, representantes de instituciones, de sindicatos y de organizaciones civiles. La mayoría de ellos manifestaron que se trataba de una reforma insuficiente y que en lugar de promover la competencia afianzaba la posición dominante de las televisoras comerciales. Del total de opiniones, el 74 por ciento expresó su rechazo hacia la entonces "minuta", el 26 por ciento dijo estar a favor.¹⁵

Bajo el tenso clima de las campañas políticas, el cabildeo entre los representantes de Televisa y los dirigentes del PAN y del PRI se intensificó. Particularmente para Televisa era fundamental la aprobación de las reformas en sus términos, mientras que para los partidos políticos era necesario tener en televisión un trato favorable hacia sus candidatos (Felipe Calderón del PAN y Roberto Madrazo del PRI), más aún ante las encuestas que favorecían al candidato de la izquierda (Andrés Manuel López Obrador del PRD).¹⁶ Los detalles de estas reuniones y los acuerdos a los que llegaron fueron publicados por la prensa.¹⁷ Los dirigentes de los partidos políticos del PAN y del PRI realizaron reuniones para convencer a los senadores de sus fracciones parlamentarias de no hacer ningún cambio a las reformas, porque ello beneficiaría a sus candidatos. Aún así, varios legisladores mantuvieron su postura en contra durante todo el proceso (Villamil, J, 2006:30-31).¹⁸

Las reformas fueron aprobadas, en principio, en "comisiones unidas" de Comunicaciones y Transportes y de Estu-

15 Los que se expresaron en contra fueron 7 académicos, 6 organizaciones académicas, 2 sindicatos, 2 periodistas, 11 concesionarios de radio, 4 representantes de emisoras permisionadas, incluido el presidente de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Culturales y Educativas de México. A favor se manifestaron 4 representantes de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, 6 consultores contratados por Televisa para la redacción de la propuesta y 2 excomisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cfr. Solís, Beatriz, 2006: 29)

16 Los candidatos a la Presidencia de México hicieron pocas declaraciones en torno de la reforma de medios. Uno de ellos, Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática, pidió frenar su aprobación. "Si genera sospechas no debe aprobarse", dijo el político, en "Preocupa 'ley Televisa' a ONU; López Obrador pide frenarla" (*El Universal*, 30 de marzo de 2006, primera plana).

17 Cortés, Nayeli, "Candidatos pactaron ley de radio y tv; Bartlett", en *El Universal*, 11 de enero de 2006, primera plana, y "PRI y AN van juntos para aprobar ley de radio y tv", en *El Universal*, 24 de marzo de 2006, primera plana.

18 Sobre lo ocurrido en el grupo parlamentario del PAN, recomendamos el artículo de Javier Corral Jurado "Neurosis de la escaramuza", en *El Universal*, 24 de marzo de 2006, p. A-11

dios Legislativos, el 28 de marzo (La Jornada, 29 de marzo 2006). Dos días después, el 30 de marzo las reformas fueron aprobadas en el Pleno después de un intenso debate televisado por el Canal del Congreso. La sesión, incluyendo la discusión de cada uno de los artículos impugnados, duró más de 13 horas. Los senadores que se opusieron a la reforma subieron a la tribuna en 54 ocasiones; quienes la apoyaron sólo hicieron tres intervenciones en la discusión del primer artículo. Luego abandonaron el debate. Después de todo, la votación ya estaba decidida, 81 a favor 40 en contra, por el acuerdo tomado en las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN. Al respecto escribió Raúl Trejo Delarbre:

“Carentes de argumentos, los defensores de la *Ley Televisa* en el Senado de la República les dejaron el foro a quienes durante seis horas ofrecieron alternativas a cada uno de los artículos cuestionados... Ganaron los votos, evidentemente. Pero en el campo del diagnóstico y la propuesta, la balanza estuvo a favor de los senadores que se opusieron a la contrarreforma —y con ellos las instituciones, los organismos sociales y los especialistas que los proveyeron de argumentos” (Trejo, R, 2006:48-52).

Ley Televisa

Desde un principio se calificó a las reformas como la “Ley Televisa”, ya que su contenido responde a los planteamientos que en diferentes foros expresaron los representantes de la televisora, particularmente en el tema de la conver-

gencia tecnológica y la prestación de servicios adicionales de telecomunicaciones en las mismas bandas de frecuencias atribuidas a la radiodifusión, como una manera de desarrollar nuevos nichos de negocios. También fue calificada así por conservar la posición de duopolio de Televisa y de Televisión Azteca en la televisión mexicana, al hacer más difícil la entrada de nuevos operadores en ese medio de comunicación.

Las reformas, entre modificaciones y adiciones, fueron en tan sólo 5 artículos de la *Ley Federal de Telecomunicaciones* y en 14 artículos de la *Ley Federal de Radio y Televisión*.¹⁹ No fueron muchos artículos, pero los cambios al marco legal de la radio y la televisión, y en menor medida de las telecomunicaciones, fueron de una enorme trascendencia social, económica y política. Los cambios más importantes se pueden resumir de la siguiente manera:

- **Convergencia tecnológica.** El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión menciona la posibilidad para que los concesionarios de radio y televisión puedan prestar servicios adicionales de telecomunicaciones en las mismas bandas de frecuencias que les han sido concesionadas, tan sólo avisándole a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel). Para ello, la Cofetel “podrá” recibir el pago de una contraprestación y no se requerirá del veredicto favorable de la Comisión Federal de Competencia (Cofeco).

Bajo el argumento de promover la convergencia tecnológica, las televisoras estarán en posibilidad de desarrollar nuevos negocios en los “canales espejo” destinados a la transmisión de sus señales digitales.²⁰ Para que esto suceda, los concesionarios deberán sustituir sus

19 Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, aprobado por la Cámara de Diputados el 1 de diciembre de 2005.

20 El modelo de televisión digital terrestre en México es similar al que desarrolló la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) de Estados Unidos: la asignación al operador de cada emisora de televisión analógica de un segundo canal de 6 Mhz para la transmisión digital. Las asignaciones de estos canales se realizan con el propósito de replicar la cobertura actual de los canales analógicos existentes. Durante el periodo de transición que en Estados Unidos inició el 3 de abril de 1996 y que culminará el 17 de febrero de 2009 (13 años) operarán al mismo tiempo emisoras analógicas y emisoras digitales, mientras los consumidores llevan a cabo la adquisición de receptores de televisión digitales o decodificadores del sistema digital para ser usados en los receptores analógicos actuales. En México, 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 el 2 de julio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, establece algo similar, aunque es más flexible en la temporalidad: comenzó en 2004 y culminará en 2021, en periodos de cobertura con metas trianuales. Sin embargo, esta fecha se puede ampliar si las condiciones económicas o de acceso a la tecnología lo hacen necesario.

títulos de concesión de servicios de radiodifusión por el de servicios de redes públicas de telecomunicaciones. Sobre este tema, hubo infinidad de cuestionamientos que no fueron atendidos por los senadores. En uno de los dictámenes técnicos elaborado por el mismo gobierno federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes –sobre el cual hablaremos más adelante porque se trata de un documento que sólo gracias al Instituto Federal de Acceso a la Información fue dado a conocer públicamente- se comenta que “si bien es deseable que se presten servicios de telecomunicaciones, en todo momento debe de prestarse el servicio de televisión digital”.²¹ Y precisa: “Como está planteado existen inclusive dos formas extremas de verlo: 1. Por un lado cabe la posibilidad de que el espectro (se refiere al canal analógico de televisión que deberá devolverse una vez concluido el periodo de transición hacia la digitalización) nunca se restituya al Estado, ya que el particular podrá argumentar que a él le aplica la *Ley Federal de Telecomunicaciones* y que en consecuencia no le retiren el canal adicional²², y 2. Que el espectro que aún no se ha otorgado, no se puede otorgar en los términos planteados en la política (es decir, la asignación de un canal adicional de televisión a cada concesionario para que en aquel se realicen las transmisiones digitales) y en los títulos de concesión o permisos, ya

que la forma planteada en dichos documentos se opone a la *Ley Federal de Telecomunicaciones* y, por lo tanto, debiera ser licitado y no asignado”.²³

El artículo referido también fue cuestionado porque las emisoras permitidas (culturales y educativas sin fines de lucro) fueron excluidas de la posibilidad de prestar los servicios adicionales de telecomunicaciones, lo cual también va en contra de lo contenido en el “Acuerdo de 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”.

Para dar congruencia a estos nuevos servicios adicionales de telecomunicaciones, las reformas incorporaron una nueva definición de “industria de radio y televisión”, como aquella que “comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímil o cualquier otro procedimiento técnico posible, dentro de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuidas al servicio”. En opinión de la SCT este artículo permite sin que exista licitación se presten por parte de los concesionarios de radio y televisión todo tipo de servicios que técnicamente sean posibles. “Esto atenta contra toda práctica internacional en la materia, ya que para servicios adicio-

21 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” estipula que las transmisiones de televisión digital terrestre deben ser de calidad de alta definición (HDTV) o calidad mejorada (EDTV).

22 Uno de los temas que más insistentemente se manejaron en los análisis y las discusiones de las reformas fue sobre la posibilidad de que los operadores de la televisión se queden con los canales analógicos, al concluir la transición hacia la televisión digital. Tal planteamiento se apoya en lo establecido en la reforma hecha a la Ley Federal de Radio y Televisión, particularmente en su artículo 28, el cual dice que una vez que la Cofetel autorice al operador de televisión la prestación de servicios adicionales de telecomunicaciones “otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones”... Este título sustituirá la concesión que antes tenía para la prestación de servicios de radiodifusión. De esta manera, una vez concluidas las transmisiones analógicas, las televisoras podrán extender sus servicios de telecomunicaciones en ambos canales y argumentar que los analógicos no podrán ser restituidos al Estado debido a que ya forman parte de una red de telecomunicaciones. Los defensores de las reformas, argumentaron que esto no será posible ya que el referido Acuerdo de política digital señala claramente que los canales analógicos serán devueltos al Estado en los tiempos ahí estipulados. Sin embargo, en la jerarquía jurídica mexicana, la ley está encima de los acuerdos expedidos por el Poder Ejecutivo.

23 y 24 SCT, Dictamen Técnico. Iniciativa por la cual se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, 4 de abril de 2006.

nales en el mundo existen aprovechamientos adicionales para el Estado".²⁴

• **Licitación de concesiones.** El artículo 16 establece que las concesiones para radio y televisión serán por 20 años (antes eran por 30 años) y se otorgarán, a diferencia de la legislación anterior, mediante licitación pública.²⁵ Es decir, gana la concesión quien ofrece más dinero. De esta manera, la cuestionada discrecionalidad que existía en la entrega de concesiones en la legislación pasada, dio paso a la licitación. Aún así, no se garantiza plenamente que el ganador de la licitación recibirá su concesión, debido a que el secretario de Comunicaciones y Transportes tiene la decisión final. El dictamen técnico elaborado por este ministerio también lo advierte: "Sigue quedando en manos del secretario de Comunicaciones y Transportes la firma de los títulos de concesión que le presente la Cofetel, con lo que se deja en carácter de ejecutor de firmas o en su defecto quien veta las propuestas sin una mayor fundamentación o motivación".²⁶

Para concursar por las frecuencias se deben llenar diversos requisitos: datos generales, plan de negocios, proyecto de producción y programación, garantía para asegurar la continuación de los trámites hasta que la concesión sea otorgada o negada, y "solicitud favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia". Este último requisito fue cuestionado insistentemente, debido a que la "solicitud" no es lo mismo que "autorización favorable" del órgano promotor de la competencia.

La nueva legislación prevé que entre los concursantes, la SCT considerará "los fines de la radio y televisión previstos por el artículo 5 de la presente ley", relativos a principios morales, culturales y cívicos que el Estado les exige a los concesionarios. "El mencionado artículo 17-A —escribe Trejo Delarbre— está redactado de manera tan deliberada-

mente pícara que se consigna sólo la obligación de la autoridad para tomar en cuenta esos fines pero no el deber de los aspirantes a una concesión para contemplarlos en sus propuestas de programación" (Trejo, R, 2006:50).

Con el establecimiento de las licitaciones para poder obtener frecuencias de radio y televisión, se crea un filtro que dificulta la entrada de nuevos operadores jugadores en la radiodifusión. No sólo eso, aquellos que lo logren serán sobre todo empresarios con fuertes recursos económicos. Por eso es que las reformas favorecen a los principales operadores de televisión y su dominancia en el sector: Televisa, con 225 frecuencias, y Televisión Azteca, con 169 canales, controlan el 86% por ciento de las concesiones otorgadas en el país (Sánchez Ruiz, 2003).

Otro aspecto relacionado con la concentración y el trato favorable a los actuales operadores comerciales de radio y televisión, es que las concesiones serán refrendadas "al mismo concesionario", el cual "tendrá preferencia sobre terceros". El refrendo de las concesiones no estará sujeto al procedimiento de licitación mencionado, de acuerdo con las reformas. En opinión de la SCT, esta modificación legal "genera un régimen de excepción dentro del mismo mercado, ya que cualquier otra persona que pretenda ser concesionario deberá licitar y pagar por ello y los concesionarios existentes podrán seguir explotando las frecuencias sin pago adicional".²⁷ A los permisionarios (las emisoras de servicio público) no se aplica la misma certidumbre en los refrendos.

• **Más requisitos para medios de servicio público.** En el caso de la radio y la televisión de servicio público, las nuevas disposiciones incluyen, a diferencia de lo que ocurría con la legislación antes de ser modificada, más requisitos para las instituciones que deseen obtener las frecuencias. Los aspirantes a un permiso deberán cumplir

25 Es importante destacar que gracias al "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", los operadores de la televisión comercial refrendaron sus concesiones hasta el año 2021, fecha prevista en principio para el "apagón analógico" de la televisión. En Estados Unidos no hubo modificación en la duración de las licencias asignadas a los operadores de la televisión como consecuencia de la implantación del estándar de televisión digital.

26 y 27 SCT, Dictamen Técnico. Iniciativa por la cual se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, 4 de abril de 2006.

los mismos requisitos que a los concesionarios (con excepción sólo del plan de negocios). Adicionalmente deberán presentar “un programa de desarrollo y servicio de la estación” y someterse a una revisión más escrupulosa sobre los motivos por los que desean ser permisionarios. El artículo 20 señala:

“De considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubieren cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a su solicitud. Lo anterior, sin perjuicio de la demás información que la Secretaría considere necesario recabar de otras autoridades e instancias, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate”.

“Desde luego –explica Trejo Delarbre–, el gobierno tiene la obligación de saber a quién le entrega un permiso de radiodifusión. Pero el puntilloso procedimiento antes descrito resulta discriminatorio porque en el caso de las concesiones mercantiles no se requieren gestiones como éstas. Y recuerda demasiado las indagaciones policíacas que la SCT ha solicitado para oponerse, en varias ocasiones, a la legalización de algunas radiodifusoras comunitarias” (Trejo, R, 2006:50).

Las reformas precisan que sólo las dependencias federales, organismos paraestatales, gobiernos estatales y municipales e instituciones de educación superior podrán acceder a los permisos. Esto excluye a los ciudadanos o a las organizaciones sociales para aspirar a frecuencias permisionadas de radio y televisión, por lo que ya no habrá más radios comunitarias en México. A su vez, las Universidades privadas deberán someterse a los concursos de licitación. Pero incluso para las entidades gubernamentales mencionadas e instituciones de educación superior, la situación no es fácil. Uno de los apartados del mismo artículo 21-A establece que para obtener un permiso la dependencia que lo pretenda debe tener establecida, “dentro de sus facultades u objeto”, competencia para “instalar y

operar estaciones de radio y televisión”, lo que las obligará a modificar su legislación.

Por supuesto que las reformas no otorgan la posibilidad de que las radiodifusoras y televisoras no comerciales, puedan obtener recursos a través de mensajes patrocinados o bien por la venta de servicios, tal como insistentemente lo han solicitado durante décadas los permisionarios de radio y televisión.

• **Incremento de tiempos de publicidad.** Las reformas autorizan en el artículo 72-A el incremento del 5 por ciento de tiempo de publicidad en radio y televisión, siempre y cuando los concesionarios destinen el 20 por ciento de sus espacios a la producción nacional. Esto quiere decir que la publicidad puede llegar a representar el 23 por ciento del tiempo total de transmisión de cada estación de televisión y de 43 por ciento en la radio. Durante el debate llevado a cabo en el Senado, el senador Javier Corral explicó de la siguiente manera este cambio:

“Nos quieren engañar con el garlito de la producción independiente y no es más que otro negocio adicional. Si un dictamen no define lo que es la producción independiente, si un dictamen no dice con qué parámetro se mide, lo único que le están garantizando es otro negocio adicional a las televisoras. Por supuesto están encantados con un 5 por ciento de programación comercial más, si ponen un 20 por ciento de producción independiente con sus subsidiarias; con sus filiales llenan el requisito”.²⁸

• **Modificación del órgano regulador.** La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) fue creada con la expedición, en 1995, de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. A diferencia de lo que sucede con otros reguladores en el mundo, la Cofetel se encuentra, en la práctica, subordinada al Poder Ejecutivo.

Con la reforma a la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, la Cofetel adquiere una nueva composición y se le otorgan más atribuciones. Los cinco comisionados de la Cofetel (antes eran cuatro) son designados por el presidente de la República y podrán ser objetados o avalados por el Senado.

28 ""Reunión de Comisiones Unidas-Comunicaciones y Transportes y Estudios Legislativos", en Etcétera, 28 de marzo de 2006, en <http://www.etcetera.com.mx/pagsintesisne65.asp>

La duración en sus cargos es de 8 años, renovables por un periodo adicional. El dictamen técnico de la SCT y la acción de inconstitucionalidad presentada por los senadores, establece, sin embargo, que es inconstitucional el “derecho de objetar” que se le otorgó a la Cámara de Senadores. También considera inconstitucional el que no se haya permitido a los comisionados que entonces estaban en funciones ser ratificados en sus cargos.²⁹

La *Ley Federal de Telecomunicaciones* otorgaba a la Cofetel facultades en la regulación, el uso, el aprovechamiento y la explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite. Con las reformas, le fueron incorporadas atribuciones en radiodifusión, específicamente en lo relativo al otorgamiento, prórrogas y terminación de concesiones y permisos, así como a todo lo relacionado con su operación técnica. Estas responsabilidades las tenía directamente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión, cuyo personal y recursos pasaron a formar parte de la Cofetel.

Según los defensores de la reforma, con esto se acaba la discrecionalidad del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de concesiones y permisos de radiodifusión. También, dijeron, se fortalece la autonomía del organismo al atribuirle mayores facultades regulatorias. Sin embargo, diversas instituciones opinaron lo contrario. El pleno de la Cofetel –cuyos comisionados renunciaron por la aprobación de las reformas –como precisaremos más adelante– señala en un amplio documento que en cuanto al órgano regulador, la ley “a) no le otorga independencia de decisión, ni control integral de los trámites efectuados en materia de concesiones, permisos, asignaciones y sanciones, en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, por mantener al regulador como unidad administrativa subordinada a la

Secretaría; b) le resta al órgano regulador las facultades en materia de telecomunicaciones; c) omite actualizar sus facultades en materia de sanciones y otorgarle facultades esenciales para administrar la convergencia tecnológica, y d) provoca una confusión entre la competencia de la Secretaría y la Cofetel en materias de telecomunicaciones y radiodifusión”.³⁰

También advierte que la ley “lejos de representar una mejora a la situación actual del regulador y los particulares, por el contrario debilita al regulador y crea incertidumbre jurídica para el particular respecto a los actos de autoridad de las dependencias del sector”.³¹

• **Información sobre gastos electorales.** El artículo 79-A establece que “los concesionarios de radio y televisión deberán informar al Instituto Federal Electoral sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos políticos y los candidatos a cualquier puesto de elección, así como los ingresos derivados de dicha contratación”. También dice que “el Instituto Federal Electoral, durante los procesos electorales federales, será la instancia encargada de pagar la publicidad electoral de los partidos políticos con cargo a sus prerrogativas, y dictará las medidas necesarias para ello”. Estas reformas, lo dice un artículo transitorio, entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2007.

Este artículo, cuestionado por el mismo Instituto Federal Electoral, era innecesario y contraproducente si lo que se buscaba era transparentar el gasto de campañas políticas en los medios electrónicos. La legislación electoral ya establece la obligación de los partidos políticos para que informen sobre sus gastos en medios de comunicación.

El problema es que las reformas abren la posibilidad para que los candidatos y no sólo los partidos políticos contraten directamente la publicidad en radio y televisión, contraviniendo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos

29 El segundo artículo transitorio de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones dice lo siguiente: “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”.

30 “Opinión de la Cofetel respecto a la Minuta de Decreto que reforma y adiciona a las LFTel y LFRyTV”, aprobada por el Pleno de la Cofetel en su 111 Sesión Extraordinaria del 15 de marzo de 2006, mediante acuerdo P/EXT/150306J9.

31 *Ibidem*.

Electorales, el cual limita esa atribución a los partidos políticos. Asimismo, limita las atribuciones del IFE en cuanto a la contratación de esa publicidad y le otorga el papel sólo de garante para los pagos que realicen los partidos políticos a los concesionarios.

• **Posiciones en contra y cobertura.** Las manifestaciones en contra de las reformas fueron numerosas. A través de desplegados publicados en la prensa escrita, spots de radio, foros públicos, mesas redondas, entrevistas, documentos de trabajo y hasta marchas y plantones en diferentes sitios de la Ciudad de México, diversas instituciones reiteraron la necesidad de modificar las reformas por sus insuficiencias.³² Además de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Cofetel y la Comisión Federal de Competencia, ya mencionadas, se manifestaron en contra la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (dependiente del gobierno federal), la Red de Radiodifusoras y Televisoras Culturales y Educativas de México, esta última conformada por alrededor de 50 sistemas de radio y televisión, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización para las Naciones Unidas, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), más de 200 emisoras comerciales integrantes de Radio Independiente, el Instituto Federal Electoral (IFE), la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC), así como una importante cantidad de asociaciones civiles y sindicales (El Universal, 23 de marzo de 2006). También rechazaron las reformas escritores, poetas, periodistas, cineastas, comunicadores, académicos, investigadores, analistas, industriales y políticos.

Un estudio realizado por la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, a través de su Comisión de Observatorio de Medios, reveló que el periodo que abarcó desde la aprobación de las reformas en la Cámara de Diputados hasta su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el tema de la llamada "ley Televisa" logró colocarse en la agenda pública nacional, gracias a la amplia cobertura en la prensa escrita. De igual manera, algunas emisoras de radio comerciales, el Canal del Congreso y los medios públicos

se sumaron al debate y al análisis "logrando que los cambios a esas leyes federales no pasaran desapercibidas como hubieran querido quienes las impulsaron de manera soterrada" (Solís, B, 2006a:26-28). Televisa, es importante mencionarlo, organizó sobre el tema dos debates, poco después de ser aprobadas las reformas en la Cámara de Diputados, pero en general el tema no encontró mucha cabida en los medios comerciales.

Según el estudio citado, del 1° de diciembre de 2005 al 19 de mayo de 2006, se publicaron 1,625 notas, artículos y editoriales. De ese total, un 59 por ciento se expresan en contra en las reformas, el 34 por ciento tienen un tratamiento neutro y sólo el 7 por ciento manifestaron posiciones a favor. En nueve periódicos editados en la capital del país se concentró el 90 por ciento de los registros: El Universal, Reforma, La Jornada, Milenio, El Financiero, El Sol de México, Excélsior, La Crónica y El Economista (en Solís, B, 2006a:26-28)..

En la radio, destacó la protesta realizada el Instituto Mexicano de la Radio, un organismo dependiente del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Un día antes de votarse las reformas en el pleno del Senado, las 17 radiodifusores integrantes de ese grupo, transmitieron una sola canción e intercalaron spots con el siguiente mensaje: "Un país sin pluralidad de medios de comunicación sería como escuchar la misma canción todo el día. Hoy, miércoles 29 de marzo, sólo transmitimos una canción. Las modificaciones a la Ley de Radio y Televisión reducen la posibilidad de crear opciones. El Instituto Mexicano de la Radio manifiesta su desacuerdo. ¿Tú qué piensas?".

Ese mismo día, Radio Educación, emisora dependiente de la Secretaría de Educación Pública, a través del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, transmitió mesas redondas en las que se cuestionaron las reformas. El Canal 11 del Instituto Politécnico Nacional abrió también sus noticiarios para dar una amplia cobertura a las posiciones críticas de las reformas.

• **Contradicciones y presiones.** En los registros de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información también se da cuenta de los desplegados a favor de las reformas.

³² Una de las protestas públicas se realizó el 30 de marzo, fuera de las instalaciones del Senado de la República. Una reseña del acto aparece en Alcántara, Liliana, "Protesta pacífica acabó en jaloneos", en *El Universal*, 31 de marzo de 2006, p. A-10.

Alrededor de ellos ocurrieron hechos significativos. Luego de ser aprobadas las reformas en la Cámara de Diputados, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, la Cámara Nacional de la Industria, Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática (CANIETI) y otros radiodifusores, se habían manifestado en un principio en contra de la reforma, pero después cambiaron su posición por la presión de Televisa.³³

El cambio de posición de la CIRT también generó una división interna entre los concesionarios afiliados a esta organización.³⁴ Uno de los empresarios radiofónicos más reconocidos del país, dueño de Organización Radio Fórmula y tío del presidente actual de Televisa, Emilio Azcárraga Jean, pidió al Senado diferir las reformas porque "contienen disposiciones que afectan seriamente a la mayoría de los concesionarios que integran la industria de la radio en el país" (*El Universal*, 9 de diciembre de 2005). A su posición se sumaron los radiodifusores pertenecientes a la organización Radio Independiente, cuyo presidente, Roque Chávez, manifestó en diferentes ocasiones su rechazo a las reformas por la licitación de las frecuencias, el fortalecimiento de los oligopolios y por no garantizar la

transición de las emisoras concesionadas y permisionadas de AM a la banda de FM.

El caso de la Cámara Nacional de la Industria, Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática fue notable. En un desplegado publicado en enero en varios diarios nacionales, este organismo dijo que se trataba de reformas hechas "al vapor", que respondían "a intereses individuales, contrarios al interés público". Incluso los abogados de la Canieti colaboraron directamente en la realización de una propuesta alterna que preparaban los senadores opositores a las reformas.³⁵ Con el paso de los días, el organismo cambió de posición. El 1 de febrero envió una carta al presidente del Senado, Enrique Jackson, en la que califica a la minuta "como un avance en el fortalecimiento del órgano regulador y busca la convergencia".³⁶ El periódico *El Universal* dio a conocer el 1 de marzo diversas grabaciones telefónicas en las que se reveló la manera en cómo el asesor jurídico de Televisa coaccionó a la Canieti para que modificara su postura en relación con las reformas. También las conversaciones revelaron que varias de las cartas de apoyo a las reformas fueron escritas, supervisadas o aprobadas por esa empresa de televisión (*El Universal*, 1 de marzo de 2006).

33 La revista *Proceso* detalló algunos de los mecanismos de presión: "Televisa amenazó a la cadena Radiorama (el grupo más importante del país por el número de emisoras entre propias y afiliadas), de Javier Pérez de Anda, con quitarle el encadenamiento con la señal de W Radio en casi 50 de sus 189 emisoras en el país. A Multivisión, de Joaquín Vargas, le sugirió que si mantiene su oposición, Televisa podría sacar del sistema vía satélite Sky al Canal 52" Este último empresario había dicho a través de un comunicado distribuido el 8 de diciembre de 2005 que las reformas no contemplaban "temas de fondo". Sin embargo, cinco días después, respaldó las reformas: "Entendemos que la coyuntura obliga a considerar la conveniencia de lo ya aprobado en la Cámara de Diputados, y es en ese contexto que apoyamos la posición de nuestra Cámara" (se refiere a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión). Villamil, Jenaro, "Consenso a fuerza", en *Proceso* N° 1528, 12 de febrero 2006, p. 25.

34 El desplegado que modifica la posición de la CIRT fue publicado en *Reforma*, 13 de diciembre de 2005, página 6, dice entre otras cosas lo siguiente: "A pesar de la ausencia de una consulta a esta asociación gremial tendiente a enriquecer en su momento el contenido de la iniciativa, de los análisis y discusiones realizados al seno de los Comités técnicos y jurídicos, se concluye que la reforma propuesta representa un avance significativo para la integración plena de la industria de la radiodifusión mexicana a la denominada 'sociedad de la información'. Posteriormente publica un nuevo desplegado en el que exhortó al presidente Vicente Fox a aprobar las reformas porque "la nueva legislación es el primer paso hacia una industria de la radiodifusión mejor regulada, más transparente y con incentivos adecuados, para su modernización tecnológica", en *El Norte*, "Urge CIRT a Fox a promulgar ley", 3 de abril de 2006, p. 5.

35 Desplegado de la Canieti dirigido al Congreso de la Unión y a la Opinión Pública, bajo el título "Lo que no debiera ocurrir con los legisladores en un país de transparencia y democracia", publicado en *El Universal*, 12 de diciembre 2005, p. A-25.

Una posición igualmente contradictoria fue la del Poder Ejecutivo. Poco después de que el presidente Vicente Fox publicara las reformas en el Diario Oficial de la Federación, se dio a conocer la existencia de un documento (el "dictamen técnico" mencionado líneas atrás) elaborado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el que advierten las inconsistencias y las violaciones constitucionales de las reformas. El documento se obtuvo gracias a una solicitud que el senador Javier Corral hizo a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). El dictamen fue dirigido al presidente Fox, pero según su vocero, Rubén Aguilar, no llegó a manos del titular del Poder Ejecutivo porque es habitual que el consejero jurídico de Presidencia no le envíe este tipo de documentos.³⁷ Al respecto, Beatriz Solís escribió:

"La revelación de la advertencia que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, responsable del sector, hiciera al presidente Fox para regresar la reforma no agrega nada nuevo al debate que se había dado en los meses anteriores, sólo que su valor agregado es la opinión del sector responsable que si bien antes había mantenido una posición pasiva, no pudo, en su último tramo, dejar de asumir su responsabilidad de advertir las irregularidades legales y las violaciones constitucionales de una reforma aprobada inopinadamente" (Solís, B, 2006:29).

• **Reformas paralelas.** Para tratar de revertir las omisiones

de las reformas, algunos de los senadores que apoyaron la "Ley Televisa" prepararon una iniciativa, con el fin de enmendar las insuficiencias de las modificaciones incluidas en la Ley Federal de Radio y Televisión. A esa iniciativa se le denominó "reforma paralela" y fue aprobada el 20 de abril por 62 senadores; 24 votaron en contra. Sin embargo, la minuta se encontraba aún en la Cámara de Diputados sin ser analizada ni votada.³⁸ En el documento se incluye la participación de la Comisión Federal de Competencia en la elaboración de las bases de licitación de frecuencias de radio y televisión. Asimismo hay una indicación para que el Ejecutivo Federal expida un nuevo Reglamento de Medios Públicos y emita lineamientos "para promover el desarrollo de las estaciones permissionadas, ya sean culturales o educativas, que atiendan a comunidades específicas, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole". También se incluye una modificación al artículo relacionado con la contratación de propaganda, al quitarle esa posibilidad a los candidatos de los partidos políticos para no violar, como sucede ahora, la legislación electoral.

En la "reforma paralela" se incluye finalmente un artículo transitorio en el que se establece que la Cofetel asignará temporalmente frecuencias adicionales a los operadores de radiodifusión para llevar a cabo la "introducción de nuevas tecnologías". Este artículo se hizo para garantizar el otorgamiento de canales adicionales a los concesionarios y permi-

36 Javier Lozano, expresidente de la Cofetel, escribió lo siguiente sobre la Canieti: "Es tan evidente la contradicción, tan corto el tiempo transcurrido y tan ominoso el silencio que siguió la entrega de esta última carta, que lo menos que uno puede hacer es pensar mal. María Teresa Carrillo, presidenta de la Canieti, tiene la obligación de explicar, ante sus agremiados y frente a la opinión pública, su errático proceder mientras que los senadores que revisan la minuta de reformas tienen, también, el deber de cuestionarle su asombrosa y oficial mutación. Al hacerlo, podrán los legisladores develar la verdadera razón de tan 'espontánea' muestra de apoyo. Al dejarla pasar, estarán poniendo su sello personal en una historia que, por lo visto, quedará escrita con letras dolientes", en *El Universal*, 13 de febrero de 2006, p. A11.

37 El consejero jurídico de Presidencia de la República, Juan de Dios Castro, envió una carta al periódico en *El Universal* en la que da a conocer su posición sobre el dictamen técnico de la SCT: "Pues bien, la SCT en ningún momento informó a esta Consejería Jurídica que hubiera obtenido el acuerdo favorable con el Presidente de la República, ni presentó a esta dependencia el documento formal que contuviera las observaciones que deberían presentarse al Congreso de la Unión (proyecto de veto). Por ello, la Consejería Jurídica nunca procedió al análisis de los comentarios remitidos por la SCT", en *El Universal*, 22 de junio 2006, p. A-8.

38 Proyecto de Decreto que adiciona un último párrafo al artículo 17-D; un segundo párrafo al artículo 17-G; un último párrafo al artículo 28, así como una fracción cuarta al artículo 28-A, y se reforma el artículo 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión". También consúltese Torres, Alejandro, "Senado avala 'iniciativa paralela' de ley de medios", en *El Universal*, 21 de abril de 2006, p. 1.

sionarios de radio en caso de que así lo requiera el estándar digital que México adopte, sin sujetarse al procedimiento de licitación de frecuencias definido en las reformas.

De cualquier manera, la “reforma paralela” no fue aprobada en la Cámara de Diputados porque la dirigencia del PRI consideró que en ese momento no había tenido un trato adecuado por parte de los medios electrónicos hacia su candidato a la presidencia, luego de realizarse el primer debate televisado.

• **Los nuevos comisionados.** Luego de entrar en vigor las reformas, el paso siguiente de quienes las impulsaron, consistió en realizar el cabildeo necesario para que el presidente Fox propusiera a los comisionados más acorde con sus intereses. Una primera terna estuvo conformada por Rafael del Villar, Gonzalo Martínez Pous, Julio Di Bella, José Luis Peralta Higuera y Fernando Lerdo de Tejada (*El Universal*, 23 de mayo de 2006, p. A-8). De esta propuesta, sólo fue ratificado José Luis Peralta, funcionario de la Cofetel, otro renunció previamente (Fernando Lerdo) y dos se ampararon (Rafael del Villar y Gonzalo Martínez) porque el Senado no tenía atribuciones para objetarlos.³⁹

Posteriormente, el presidente Fox envió al Senado una nueva terna que, gracias a una nueva negociación entre el PAN y el PRI, fue aprobada por ambos partidos y rechazada por el PRD. Los designados fueron: los senadores Ernesto Gil Elorduy (del PRI) y Héctor Osuna Jaime (del PAN), quienes apoyaron la aprobación de las reformas, este último como presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado; el abogado Eduardo Ruíz Vega, académico y consultor contratado por Televisa para trabajar a favor de las reformas, y el ingeniero Francisco González Abarca, quien se había desempeñado como directivo de diferentes empresas de telecomunicaciones (*El Universal*, 27 de junio 2006). De esta manera, se cumplió adecuadamente el ciclo tal como lo habían previsto los impulsores de las reformas.

• **Acción de inconstitucionalidad.** De igual manera, 47 senadores inconformes por la “Ley Televisa” presentaron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia para impugnar la reforma. El recurso jurídico

documenta 21 violaciones a 27 artículos de la Constitución. Dos de los alegatos principales se basan en la violación a los artículos 28 y 134 de la Carta Magna. El artículo 28 constitucional prohíbe los monopolios, mientras que el 134 establece que se deberán licitar las concesiones que el Estado otorgue a particulares, lo cual no ocurre con el uso del espacio excedente producto de la digitalización. También se destaca la violación del artículo 41 de la Constitución y el 48 de la legislación electoral porque permite que sean los candidatos y no los partidos políticos lo que contraten directamente publicidad con las televisoras.

Consideraciones finales

Es evidente que las reformas impulsadas y el proceso de negociación en el que se desarrollaron las mismas fueron hechas a la medida e intereses de los grandes conglomerados de medios de México, pues estos se verán favorecidos de las distintas posibilidades que les ofrece la convergencia tecnológica para potenciar sus servicios agregados y desarrollo de nuevos negocios.

A diferencia de los beneficios que se otorgan sobre todo a las televisoras, advertimos que la radio y la televisión públicas, ciudadanas y comunitarias quedan relegadas, tanto por omisión como en lo incluido en las nuevas disposiciones de legislación, situación que va en contra de la pluralidad democrática y diversidad cultural.

Como se pudo apreciar, no hay una conceptualización por parte del gobierno en turno sobre la radiodifusión como parte del aparato cultural del país ni mucho menos como un ingrediente fundamental en la construcción del Estado. Consideramos que hay una idea de ver a la radiodifusión como entretenimiento e incluso como un instrumento para la negociación política en momentos coyunturales. De ahí que sólo haya en las reformas una orientación en aspectos técnicos, de operación y control.

México todavía tiene que seguir avanzando en construir mecanismos democráticos suficientes, para que el poder económico de los barones del audiovisual y de las teleco-

³⁹ Rafael del Villar y Gonzalo Martínez fueron amparados, pero el Poder Judicial otorgó una suspensión provisional de sus recursos.

municaciones, en sintonía con el poder político, no sean los únicos actores que guíen el destino de la radiodifusión y las telecomunicaciones en el país. Al respecto, no debemos olvidar que el régimen de propiedad de estas empresas se basa en el otorgamiento de concesiones para el uso, temporal y regulado, de las bandas de frecuencias. El espectro radioeléctrico, por donde transitan las ondas electromagnéticas, es un bien finito administrado por el Estado en beneficio de la sociedad y no sólo para que los particulares lo exploten a perpetuidad, sin que ello derive en beneficios para la misma colectividad.

Finalmente, podemos caracterizar a estas reformas como ultraliberales, ya que hay una clara continuidad de las políticas que han impulsado los gobiernos mexicanos desde los inicios de la década de los noventa, mediante el impulso al mercado libre y la inversión privada. Durante todos estos años, la visión de Estado ha desaparecido. Por ello, la iniciativa privada podrá seguir ostentando privilegios para mantener su posición concentradora y oligopólica, sin que hasta ahora exista un contrapeso real (ni en los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial) que limite su expansión.

Bibliografía y hemerografía

ALVA DE LA SELVA, A. "De la soberanía estatal a la convergencia", En: *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 99, junio-julio 2006, pág. 28-31

BOHMANN, K. *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*. Alianza: México, 1988

CREMOUX, R. (1982). *La legislación mexicana en radio y televisión*. Ediciones UAM-Xochimilco: México DF, 1982

CROVI, D. "El tratado de libre comercio de América del Norte ¿Hacia una nueva etapa? El proyecto Monarca", pág. 135-152. En: QUIRÓS I SIERRA (Dir.). *Crítica de la Economía Política de la Comunicación y la Cultura*. Comunicación Social Ediciones y Publicaciones: Sevilla, 2001

CROVI, D. "Inequidades del NAFTA/TLCAN: un análisis del sector audiovisual", pág. 151-170. En: MASTRINI, G.; BOLAÑO, C. (Eds.). *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una Economía Política de la Comunicación*. Biblos: Buenos Aires, 1997

CUILENBURG, J. V.; McQUAIL, D. "Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communication Policy Paradigm". En: *European Journal of Communication*. Sage: Londres, vol. 18(2), pág. 181-207, 2003

FERNÁNDEZ, F. *Los medios de difusión masiva en México*. Editorial Juan Pablos: México DF, 1982

GALPERÍN, H. "Cultural Industries Policy in Regional Trade Agreements: the Case of NAFTA, the European Union and MERCOSUR". En: *Media, Culture and Society*, 21 (5), pág. 627-648, 1999

GETINO, O. *Cine y Televisión en América Latina. Producción y Mercados*. Ciccus: Buenos Aires, 1998

GÓMEZ, R. "La industria Cinematográfica Mexicana. Estructura, desarrollo, políticas y tendencias 1992-2003". En: *Estudios de las Culturas Contemporáneas*, núm. 22, diciembre 2005. Universidad de Colima: México, pág. 249-274, 2005

GÓMEZ, R. *Análisis de la industria audiovisual mexicana (1994-2000). Estructura, desarrollo y tendencias*. Trabajo de tesina, Universidad Autónoma de Barcelona: Bellaterra, 2002

GÓMEZ MONT, C. "Liberalización de las telecomunicaciones en México", pág. 257-277. En: CROVI, D. (Cor.) *Desarrollo de las industrias audiovisuales en México y Canadá*. Ediciones UNAM- FCPyS: México, DF, 1995

GONZÁLEZ CASANOVA, P. *La democracia en México*. Editorial Era: México DF, 1976

LOZANO, J. C. "Políticas de comunicación y telecomunicaciones en México: entre la liberalización y la intervención del estado en las estructuras de propiedad y control". En: *Telos*, núm. 55, Fundación Telefónica: Madrid, 2003

- MORAGAS, M. ET AL (eds.) *Televisión de Proximidad en Europa. Experiencias de descentralización en la era digital*. Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Jaime I y Universidad de Valencia: España, 1999
- OROZCO, G. *Historias de la televisión en América Latina*. Gedisa: Barcelona, 2002
- SÁNCHEZ RUIZ, E. "El estado de los medios en Iberoamérica. Particularidades del mercado mexicano de la televisión". En: *Telos*, núm. 57, 2003
- SÁNCHEZ RUIZ, E. "Globalization, Cultural Industries, and Free Trade: The Mexican Audiovisual Sector in the NAFTA Age" pág. 86-119. En: MOSCO, V; SCHILLER, D. (eds.) *Continental Order? Integrating North America for Cybercapitalism*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.: Maryland, 2001
- SÁNCHEZ RUIZ, E. "La industria Audiovisual Mexicana ante el TLC. Radiografía de Flujos Desiguales". En: *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 12 (61), pág. 6-14, 2000
- SAXE-FERNÁNDEZ, J. *La compra-venta de México*. Plaza y Janes: México DF, 2002
- SCHILLER, D. "Las comunicaciones en el Mercado Único Europeo. Una visión desde los Estados Unidos". En: *Telos*, Madrid, núm. 23, pág. 79-87, 1990
- SOLÍS, B. "Recuento de un debate inconcluso". En: *Zócalo*, julio, pág. 29, 2006
- SOLÍS, B. "Inédita cobertura de la prensa escrita a la Ley Televisa". En: *Zócalo*, julio, pág. 26-28, 2006a
- SOSA, G. "El engaño de las reformas paralelas". En: *El Universal* (primera sección), 11 de abril 2006, pág. 8
- SOSA, G. "Radio agresiva". En: *Revista Mexicana de Comunicación* núm. 80, marzo-abril 2003, pág. 16-23.
- TOUSSAINT, F. *Televisión sin fronteras*. Ediciones Siglo XXI: México DF, 1998
- TREJO, R. "Ley Televisa, pobre en argumentos y base social". En: *Revista Mexicana de Comunicación* núm. 98, abril-mayo 2006, pág. 48-52.
- VILLAMIL, J. "Los amarres". En: *Proceso*, núm. 1.535, 2 d'abril de 2006, pág. 30-31.
- UGALDE, V. "Panorama del cine en México: cifras y propuestas". En: *Estudios cinematográficos-UNAM*, núm. 14, pág. 45-59, 1998
- Documentos de consulta en torno de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones:**
- 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 (DOF 11-04-2006).
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/prolegis/2006/LF_TelLFRT_11abr06.htm
- Dictamen Técnico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
http://www.senadorcorral.org/article.php3?id_article=1556
- Opinión de la Comisión Federal de Competencia
<http://www.cfc.gob.mx/contenedor.asp?P=Results.asp?txtDir=http://xeon2/cfc01/Documentos/Esp/Comunicación>
- Opinión de la Comisión Federal de Telecomunicaciones
<http://www.etcetera.com.mx/pagcofetelne65.asp>
- Resumen sobre la acción de inconstitucionalidad que promovieron 47 senadores en contra del Decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión
http://www.senadorcorral.org/article.php3?id_article=1456
- 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
<http://normatividad.sct.gob.mx/index.php?id=441>