

LA IMPORTANCIA DE LA REFORMA

Jenaro VILLAMIL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, segundo aire*. III. *El poder del voto*. IV. *Los diez ejes de una legislación atrasada*.

I. INTRODUCCIÓN

En los años treinta, Martín Luis Guzmán escribió una extraordinaria novela que retrata muy bien las formas que entonces adquiría la clase política posrevolucionaria para las batallas del poder. Una de las frases centrales de *La sombra del caudillo* señala que en México, quien no “madruga” a su oponente no gana en la contienda presidencial. Antes, los “madruguetes” se daban respaldados en ejércitos, en las armas. Ahora, bien podríamos extrapolar la expresión y darnos cuenta de que el “madruguete” moderno se da mediante la compra de tiempo aire en la pantalla televisiva a través de los *spots*. Un auténtico ejército de publicistas, mercadólogos y productores reciben millones de pesos de los políticos, cual si fueran divisiones de un ejército para ganar las contiendas.

El problema fundamental es la cantidad excesiva de recursos públicos que los partidos están destinando, vía tanto el financiamiento del Instituto Federal Electoral (en lo sucesivo IFE) como el privado, a los *spots*. Un cálculo somero revela que entre la precampaña desatada en 2005, sobre todo entre los aspirantes priístas y panistas, y lo que se gastará en 2006, se podrán acumular 700 millones de dólares, esto es, alrededor de 7,100 millones de pesos tan sólo en pagar publicidad en medios electrónicos. Entre el 70% y 80% de estos recursos se destinarán a la televisión, en especial a Televisa.

Esta cifra representa diez veces más lo que en una contienda electoral se gastaron los candidatos a presidente en España, en 2004, y veinte ve-

ces más que los dos candidatos (Angela Merker y Gerard Schroeder) en Alemania, con la salvedad de que la economía de este país es veinte veces más grande que la mexicana. Y hablo no de gastos en publicidad, sino de gastos totales en campañas políticas.

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

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

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

Para lograr este pequeño y fundamental avance, no basta con reformar la ley electoral en materia de medios de comunicación.

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

Por un prurito de auténtica autocensura, ninguno de los políticos que aspiran a la nominación presidencial, ni tampoco los partidos políticos que los respaldan, le han querido entrar a este tema a profundidad. En el

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

Percibo que en este asunto existen tres confusiones esenciales:

- a) En primer lugar, se cree que medios electrónicos concesionados son lo mismo que medios impresos. Ni jurídica ni informativa ni socialmente son lo mismo. Los medios electrónicos son bienes públicos concesionados por el Estado, de ahí la responsabilidad de regular, transparentar y eliminar el alto grado de discrecionalidad que prevalece en su régimen. En el caso de los medios impresos no hablamos de concesiones públicas sino de empresas privadas que, dadas las características del escaso nivel de lectura y la concentración del mercado publicitario, requieren incentivos muy claros y transparentes. El uso de la publicidad oficial y partidista, para unos y otros, debe ser lo más clara, equitativa y justa posible. De aquí la necesidad de impulsar no sólo una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, sino también la posibilidad de una ley de publicidad gubernamental que impida que este mecanismo se utilice como vía de coerción para medios impresos (periódicos, revistas y censuarios).
- b) Existe un sofisma en este tema. En la clase política se cree que regular los medios electrónicos representa un atentado contra la libertad de expresión y el derecho a la información. Esta idea no sólo es errónea sino perversa. Justamente la realidad indica lo contrario: la principal amenaza para el cumplimiento de la libertad de expresión y para garantizar el derecho a la información consagrado en el artículo 6o. constitucional radica en el duopolio televisivo. No es un problema de empresas o de “pelearse con Televisa o TV Azteca”. Se trata de transformar una estructura que permite la concentración

y la impunidad en el manejo de la información, de acuerdo a intereses comerciales y no al interés público.

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

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

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

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

Consideraban que esta iniciativa “crea un órgano con facultades en extremo discretionales y censura la libertad de expresión”, “favorece un nuevo régimen de permissionadas con competencia desleal y fuentes de financiamiento extranjero”, “le falta visión” frente a los cambios tecnolo-

lógicos hacia la televisión y radio digitales y, el mayor punto de ataque: “destruye infraestructura instalada de radio y televisión para que extranjeros vía satélite, Internet o estaciones fronterizas capten audiencia mexicana”.

En paralelo, el recién electo dirigente de la organización empresarial, Alejandro García Gamboa, radiodifusor yucateco del grupo SIPSE, vinculado a Televisa, le envió al senador Diego Fernández de Cevallos un oficio, fechado el 24 de noviembre, en el que solicitaba “tiempo” para opinar sobre los cambios a la legislación, ya que sólo les habían dado quince días para analizar el predictamen.

“Es importante resaltar —anotaba el documento— que en la coyuntura actual se están concretando avances tecnológicos que mucho pueden impactar a los medios electrónicos en México”. Para los industriales, la convergencia tecnológica en puerta requiere “hacer una revisión cuidadosa de los impactos económicos y regulatorios a efecto de que cualquier intento de legislación no sea rebasado por la realidad tecnológica”.

Éstos fueron algunos de los argumentos públicos que expresaron los concesionarios para frenar la reforma legislativa. Tras bambalinas, repitieron una vez más el guión que conocen desde que en 1960 se expidió la ley: presionar desde el más alto nivel político y cabildear entre los legisladores para que ni una coma de la legislación se apruebe si afecta sus intereses.

En Los Pinos tuvieron una audiencia privada con el presidente de la República, el lunes 29 de noviembre de 2004, para pedirle que frenara la reforma encabezada por un puñado de senadores de tres partidos políticos que integraron una subcomisión dictaminadora. Acusaron a los legisladores Javier Corral y Felipe Vicencio, del PAN, Manuel Bartlett, del PRI, y Raymundo Cárdenas, del PRD, de emitir “al vapor” una ley que afecta sus intereses, sin consultarlos. Exhaltado, uno de los asesores de la cámara, Javier Tejado Dondé, llegó a acusar a las pequeñas radios comunitarias de constituir parte de la “conjura comunista” y a los senadores de ser “resentidos” contra la industria. Ese día, por lo menos, Vicente Fox les respondió: “señores, se equivocaron de ventanilla”.¹

Por supuesto, ahí no culminaron las presiones. Era tan sólo el inicio de un nuevo contraataque que articularon los concesionarios, y en especial Televisa y TV Azteca, para frenar una iniciativa que no contaba con

¹ Véase revista *Proceso*, México.

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

Apenas dos meses antes, Cerisola, ex encargado de las finanzas de Amigos de Fox durante la campaña presidencial de 2000, les concedió a Televisa y a TV Azteca un “regalo”: les renovó 225 y 169 concesiones, respectivamente, hasta el 2021, de tal manera que con o sin ley nueva, los dos grandes consorcios televisivos cuentan ya con la “seguridad jurídica” para que nadie afecte lo construido a lo largo de cinco décadas de relación privilegiada.²

III. EL PODER DEL VETO

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

En cuarenta y cinco años de vigencia, ninguna iniciativa de ley ha podido ser aprobada sin el consentimiento de los industriales, mucho menos si afecta sus intereses comerciales. El derecho a la información ha quedado subordinado a los privilegios empresariales en materia de medios electrónicos. Los intereses de la sociedad y del propio televíidente no cuentan. Si acaso, se hace referencia a los “consumidores” para afirmar que los contenidos de la televisión son tales porque “así lo quiere” el auditorio. Y para eso están los índices de *rating*.

La regulación que el Estado y la sociedad debieran ejercer sobre el uso de bienes públicos concesionados, como son las frecuencias de radio y televisión, se ha visto frenada una y otra vez bajo el argumento de la

² “En sigilo, el gobierno consolida al duopolio”, *Proceso*, México, núm. 1468.

“autorregulación”, de la “certeza jurídica” en las inversiones o del “peligro” de que consorcios extranjeros se adueñen del negocio.

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

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

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

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

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

Las resistencias no son nuevas. Están en el origen de la propia Ley Federal de Radio y Televisión. Su redacción y su orientación fue determinada por la industria, en especial por el que ya desde 1940 se perfilaba como líder máximo de los empresarios de la radio y la televisión: Emilio

Azcárraga Vidaurreta. Los intentos del intelectual Antonio Castro Leal y un grupo de diputados federales para elaborar una ley en la que predominara el interés público por encima del comercial abortó frente a las presiones de Azcárraga y de otros industriales que ya tenían el control de la radio.

Se aprobó una ley que daba hasta treinta años de límite para usufructuar una concesión, que no regulaba los precios de la publicidad ni tampoco la producción audiovisual. Si en 1951 los programas importados representaban el 2%, para 1960 éstos ascendían a 20%; de ahí que resulte poco creíble el argumento de que la reforma actual tiende a beneficiar “intereses extranjeros”, cuando éstos ya están presentes en el actual modelo televisivo comercial.

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

En 1969, el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, a través de su secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, pretendió cobrarles a los industriales un alto impuesto de 25% como estrategia de “presión y chantaje” frente a los acontecimientos de 1968. El impuesto se redujo a la mitad, 12.5%, pagado en “especie”, es decir, en tiempo de transmisión. Así nacieron los *tiempos fiscales* después de seis meses de negociaciones.

En su libro *El desarrollo estabilizador: reflexiones de una época*, Ortiz Mena relata que después de los juegos olímpicos de 1968, el presidente Gustavo Díaz Ordaz le pidió que elaborara una propuesta para lograr un “mejor aprovechamiento en beneficio del país” de los medios de comunicación masiva. Según Ortiz Mena, el mandatario buscaba “una regulación efectiva de los medios, aunque estuvo de acuerdo en que no se convirtieran en empresas controladas por el Estado”.

Comenté con el presidente Díaz Ordaz —rememora el poderoso titular de Hacienda del “desarrollo estabilizador”— que era importante evitar que a los medios electrónicos les sucediera lo mismo que a los ferrocarriles: con su llegada a México se abrió la gran oportunidad de acortar distancias y tiempos entre las poblaciones del país, pero su inadecuada regulación por parte del gobierno impidió que los beneficios se materializaran plenamente... Para lograr un verdadero efecto positivo, se requería hacer un uso muy inteligente de los tiempos que tuviera el gobierno. Se tenía la expe-

riencia de la Hora Nacional —donde el gobierno difundía sus mensajes—, la cual no había sido muy satisfactoria.³

La estrategia consistió en incluir en la Ley de Ingresos de 1969 “un impuesto muy elevado sobre los ingresos de las empresas de difusión de la radio y la televisión”. “Una vez establecido este impuesto, podríamos negociar con estos medios que lo pagaran donando tiempo al aire para el gobierno”, aclara. De esta forma, el proyecto original incluía un impuesto de 25% a los ingresos brutos de las empresas de radio y televisión. Entraría en vigor el 10. de julio de 1969, de tal forma que durante seis meses “el gobierno pudiera negociar desde una posición de fuerza”.

Antes de enviar la iniciativa al Congreso, Ortiz Mena se lo comentó sólo a dos personajes del Congreso: Luis M. Fariás, líder en la Cámara de Diputados, a quien le pidió discreción porque “él trabajaba en la radio y conocía a mucha gente de ese medio”, y a Manuel Bernardo Aguirre, líder del Senado. Además de ellos dos, sólo Díaz Ordaz y el titular de Hacienda sabían del proyecto.

Posteriormente se lo informó a los empresarios de los medios. Ortiz Mena reseña que “en el caso de la televisión eran dos grupos los principales: el encabezado por Emilio Azcárraga Vidaurreta, y el que dirigía Rómulo O’Farrill y el licenciado Miguel Alemán Valdés”. Él era muy amigo del ex presidente. En una cena de fin de año en Acapulco, le comentó el proyecto. “Le expliqué que el objetivo no era cobrarlo en efectivo, sino que el gobierno lograra acceso a tiempos de transmisión que se utilizarían para beneficio de la sociedad. El licenciado Alemán entendió bien la situación, y me dijo que él hablaría con sus socios para evitar cualquier problema”.

Después de “algunos meses” de negociaciones en las secretarías de Hacienda y de Comunicaciones y Transportes con los empresarios, “se llegó a un acuerdo por el cual estos últimos cedían 12.5 por ciento del tiempo de transmisión al Estado. La idea era utilizar esos espacios para programas que llevaran un beneficio a la sociedad”.

Al final de su relato, Ortiz Mena reflexionó:

Existían varias opciones para utilizar el tiempo de televisión del Estado en beneficio de la sociedad. En la mayoría de los casos no era necesario ni

³ Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones de una época*, p. 232.

deseable la participación directa del gobierno. Simplemente, había que diseñar las estrategias generales y aprovechar la creatividad de individuos e instituciones cuyo acceso a los medios no hubiera sido posible bajo consideraciones exclusivamente de negocios. Desafortunadamente, el proyecto no se consolidó y el tiempo del Estado se utilizó para difundir tesis gubernamentales o programas de poco interés y de reducido beneficio para la sociedad.⁴

El impuesto del 12.5% de tiempo aire comenzó a utilizarse hasta el siguiente sexenio, en 1971. Antes de que sucediera esto, Díaz Ordaz le pidió a Emilio Azcárraga, entonces vicepresidente de Telesistema Mexicano, el 17 de mayo de 1967, que fuera su “consejero en materia de radio y televisión”. “Por adelantado le estoy remitiendo dos años de salario”, le dijo el primer mandatario, según relatan los autores del libro *El tigre Emilio Azcárraga y su imperio*.⁵ La empresa de los Azcárraga estaba en la mira de las concesiones de los canales 8 y 13, que rivalizarían con Telesistema.

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

En paralelo, el gobierno federal comenzó a operar la Red Federal de Televisión: una cadena nacional de televisión pública que estaría formada por 37 estaciones distribuidas en todo el país. La cadena no funcionó. Los costos de producción eran imposibles y el gobierno se dio cuenta de que “ni siquiera podía llenar el 12.5% de tiempo que tenía a su disposición en la televisión comercial como para mantener una cadena independiente”.⁶

En su recuento cronológico de la industria, Raúl Trejo Delabre señala que en la misma fecha en que Díaz Ordaz emitió el acuerdo del 12.5%,

⁴ *Ibidem*, p. 234.

⁵ En la p. 143.

⁶ *Op. cit.*, p. 147.

autorizó nuevos títulos de concesión a los empresarios que en ese momento operaban estaciones de radio y televisión. El acuerdo afirmaba que las concesiones “se otorgarían por un término de 10 años adicionado del tiempo que falte por transcurrir hasta el vencimiento de las concesiones, con la salvedad de que la duración total no excederá de 20 años”.⁷ El 20 de mayo de 1969, la SCT le otorgó a la empresa Cablevisión, S. A., filial de Telesistema Mexicano, una concesión para comenzar a operar la televisión por cable.

Diez años después, en 1979, se emitió el Reglamento de Servicio de la Televisión por Cable, que a diferencia de la televisión abierta, no contemplaba la obligación de ceder tiempo al Estado.

El poder del veto de los concesionarios se impuso también en el gobierno de Luis Echeverría, quien buscó controlar al naciente monopolio televisivo, Televisa, a la muerte de su fundador, Emilio Azcárraga Vidaurreta. A lo más que se llegó fue a la redacción del reglamento de la ley, que en muchos sentidos beneficiaba aún más a los dueños de la industria, al suspender la posibilidad de crear un órgano regulador autónomo y concentrar la relación privilegiada y discrecional con las autoridades de la SCT, la entidad responsable de otorgar las concesiones y, en su caso, revocarlas.

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

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

⁷ Trejo Delabre, Raúl, *Televisa, quinto poder*, pp. 31 y 32.

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

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

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

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

El actual senador del PRI expuso que en el seno del gabinete de Miguel de la Madrid existía una corriente que propuso la privatización de los canales de televisión y de las estaciones de radio. Ese grupo estaba encabezado por Gustavo Petriccioli y Carlos Salinas de Gortari, secretarios de Hacienda y de Programación y Presupuesto. Por otro lado estaba el propio grupo de Bartlett, que opinaba lo contrario. “El planteamiento que nosotros hicimos fue la importancia que tenía para el Estado mexicano, para el país, tener un conglomerado de medios públicos. Miguel de la Madrid aceptó finalmente nuestra posición”, acotó Bartlett.

El sucesor de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, con la ley vigente, privatizó la red de canales del Estado, organizó, como sus antecesores, “foros de consulta” para desahogar y ventilar la necesidad de una reforma a los medios electrónicos, pero no se concretó ningún cambio legal. Por el contrario, fue el sexenio en el que se otorgó un ma-

yor número de concesiones, tanto para Televisa como para la naciente empresa, Televisión Azteca, más de 200.

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

Es paradójico que el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el presidente que se atrevió a reformar leyes emblemáticas como la Ley General de Educación y los artículos 130, 30. y 27 constitucionales y toda la legislación secundaria para privatizar los bancos y abrir las fronteras comerciales en aras del Tratado de Libre Comercio, no se atreviera a tocar la Ley Federal de Radio y Televisión.

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

Un proyecto especial fructificó en 1993: conforme se llevaba a cabo el proceso privatizador de la televisión del Estado, un grupo de intelectuales, entre los que figuraba el escritor Héctor Aguilar Camín, propuso la creación de un canal cultural. Así nació el Canal 22 para la cultura, en la señal UHF, que más tarde amplió su cobertura a través de la televisión por cable para llegar a más de 400 ciudades.⁸

En 1995, ya con Ernesto Zedillo en la Presidencia y con la conformación de un Congreso sin la mayoría del PRI, un grupo de legisladores mexicanos formó la Comisión Especial de Comunicación Social con el mandato de “consultar a la ciudadanía y recoger opiniones para que hagan efectivas y salvaguarden la libertad de expresión, amplíen y fortalezcan el estado del derecho a la información, adecuen el marco jurídico a las transformaciones ocurridas en el ámbito de la información y la comunicación”.

Como en 1977, entre junio y julio de 1995 se realizaron once foros regionales que recogieron 1,952 propuestas. Las más insistentes reclamaban una actualización urgente de la Ley Federal de Radio y Televisión.

En abril de 1997 se ventilaron en la Cámara de Diputados dos iniciativas de reforma a los medios de comunicación, incluyendo los impresos,

⁸ Salinas de Gortari, Carlos, *México, un paso difícil a la modernidad*, p. 653.

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

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

El 10 de octubre de 2002, el *decretazo* de Vicente Fox clausuró de golpe el proceso de reforma y democratización de los medios electrónicos en México que se había discutido en la Secretaría de Gobernación. Año y medio de negociaciones entre autoridades federales, concesionarios, partidos políticos, legisladores y organizaciones civiles fueron arbitrariamente ignorados por la cúpula de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (dirigida entonces por el vicepresidente de Televisa, Bernardo Gómez), por la SCT, encabezada por Pedro Cerisola, y por la Presidencia de la República, con un protagonismo muy activo de la primera dama, Marta Sahagún, ex vocera de Fox y negociadora con las dos grandes empresas televisivas, que se convirtió en la “llave maestra” para favorecer tanto los intereses de Televisa como los de TV Azteca, por encima, incluso, de los concesionarios menos fuertes.

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

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

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

Pasaron quince días sin que el gobierno tomara una posición pública al respecto. Al ser cuestionado por su pasividad, el propio presidente Vicente Fox se preguntó en actitud defensiva ante los reporteros: “¿y yo por qué?”. A pesar de las violaciones a la legislación de radio y televisión, las autoridades nunca sancionaron a TV Azteca por el golpe contra Canal 40. La sanción más fuerte fue a través de la opinión pública, donde la empresa de Ricardo Salinas Pliego y el gobierno foxista perdieron credibilidad.

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

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

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

Creyeron en la eficacia de la tradicional e histórica *fórmula mexicana* de la relación entre el poder político y el poder mediático. Sin embargo, algo se había resquebrajado. El segundo aire de la reforma legislativa en este sexenio es una batalla que aún no culmina, pero que ha ido incorporando a voces, actores y medios que antes estaban al margen de la discusión o que simplemente consideraban como una utopía modificar el esquema prevaleciente.

IV. LOS DIEZ EJES DE UNA LEGISLACIÓN ATRASADA

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

1. *Inexistencia de un órgano regulador autónomo*

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

En Estados Unidos existe la Comisión Federal de Comunicaciones, integrada por cinco comisionados designados por el presidente, con la aprobación del Senado, para un periodo de cinco años. Le reportan al Congreso sus funciones y son los responsables de vigilar y manejar el espectro radioeléctrico. En Gran Bretaña, inició operaciones en diciembre de 2003 la Oficina de Comunicaciones, un cuerpo colegiado también responsable de la vigilancia y regulación de la televisión, la radio, las te-

lecomunicaciones y los servicios inalámbricos. Se responsabiliza no sólo de regular el espectro sino de garantizar que los servicios de radio y televisión respeten los derechos de la audiencia, incluyendo el derecho a la privacidad. Además, ahí la poderosa BBC tiene un estatuto de autonomía y su dirección está obligada a reportar ante el Parlamento.

En Francia existe el Consejo Superior Audiovisual, autoridad independiente integrada por nueve consejeros, y que se responsabiliza también de garantizar la equidad en el tratamiento de los candidatos a elección pública. El órgano regulador en Canadá define también los porcentajes de tiempo de emisión que deberán dedicarse a la transmisión de programas nacionales y el que se destinará a publicidad.

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

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

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

Las funciones de la Secretaría de Educación (artículo 11) son eminentemente “promotoras” y no reguladoras en materia de programas de “in-

terés cultural y cívico”, de “mejoramiento cultural” y de programas “de carácter educativo y recreativo para la población infantil”.

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

Todo lo demás se deja al libre arbitrio de las fuerzas del mercado. Y es claro que, de los artículos 13 a 29, el otorgamiento de concesiones “hasta por 30 años” es una facultad que determina el Poder Ejecutivo a través de la SCT, sin que tenga obligatoriedad alguna de hacerlo público, transparente, y mucho menos de convocar a concurso o licitación alguna. El artículo 17 determina: “Sólo se admitirán solicitudes para el otorgamiento de radio y televisión, cuando el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, previamente determine que pueden destinarse para tal fin, lo que hará del conocimiento general por medio de una publicación en el *Diario Oficial*”.

Esto es lo más “transparente” que tiene la ley en materia de otorgamiento de concesiones.

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

En cuarenta y cinco años de vigencia de esta ley, la SCT ha otorgado 468 concesiones de televisión; el 60% (225) se encuentra controlado por Televisa y sus distintas subsidiarias, mientras que TV Azteca domina el 30% (169), y un núcleo muy reducido son pequeños concesionarios de provincia que se ven obligados a caer en el control de alguna de las dos televisoras. La renovación de estas concesiones siempre ha sido en forma discrecional. Entre agosto y septiembre de 2004, la SCT, subrepticiamente, renovó hasta el 2021 las 225 concesiones de Televisa y las 169 de TV Azteca, como mencionamos líneas arriba.

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

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

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

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

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

Para su conformación, se propuso que este organismo se integrara por al menos tres representantes del Poder Ejecutivo (equivalentes a las funciones actuales que tienen las secretarías de Comunicaciones, Educación, Gobernación y Salud), tres representantes de la industria de la radio, televisión, prensa y cinematografía y tres representantes de los trabajado-

res de estas mismas industrias. Adicionalmente, se incluyeron un representante de la academia, otro de los permisionados y cuando menos dos de la sociedad civil.⁹

En esa misma mesa de Jurisdicción y Competencia, el representante de la CIRT estableció que “las facultades de regulación y vigilancia de las estaciones de radiodifusión deben continuar siendo ejercidas por el Poder Ejecutivo de la Federación, a través de las secretarías de Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Educación Pública y Salud, en el ámbito de sus respectivas atribuciones”. Y subrayaba que “cualquier intención de modificar la actual estructura” no es materia de modificación de la ley, “sino de una reforma constitucional a fondo”.¹⁰

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

La iniciativa de ley que se discute en el Senado de la República propone que exista un Consejo Nacional de Radio y Televisión como órgano “desconcentrado” del Poder Ejecutivo con atribuciones para otorgar y revocar concesiones y permisos; establecer sanciones; con funciones de conciliación y arbitraje, y que incorpora nuevas figuras jurídicas como la concesión comercial, la social y la pública.

De acuerdo con el planteamiento de la reforma, este Consejo se integraría por 7 consejeros. A similitud del modelo del Instituto Federal de Acceso a la Información, estos consejeros se proponen por el Ejecutivo Federal y se ratifican por mayoría simple en el Senado de la República.

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

En materia de sanciones, de acuerdo con los informes de la iniciativa, se triplican los montos, algo que generará una férrea oposición de los concesionarios.

⁹ *Informe de las Mesas de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos.*

¹⁰ *Idem.*

La exposición de motivos de la iniciativa establece:

El Consejo está diseñado como un órgano fuerte, que realiza las principales funciones gubernamentales con respecto al sector de manera autónoma: define su plan anual para el desarrollo del servicio de la radio y la televisión; administra el espectro radioeléctrico para la prestación del servicio, es decir, otorga, renueva, modifica y revoca concesiones, permisos y asignaciones directas; vigila el cumplimiento de la ley en materia de los contenidos de la programación; impone sanciones a los prestadores de servicio; administra y distribuye los tiempos.

Con este diseño, el Consejo realiza funciones sustantivas que actualmente ejercen la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Gobernación. Por un lado, es conveniente pasar de la administración del espectro a un órgano con independencia y autonomía que transparente y despolitice esta función; por otro, consideramos que la vigilancia de los contenidos debe separarse de las funciones de la Secretaría de Gobernación, cuya responsabilidad esencial es la conducción de la política interna del país. Con ello se busca *despolitizar* la regulación sobre la programación, lo que constituye un paso fundamental para garantizar la libertad de expresión y avanzar hacia la democratización de los medios.

2. La concentración de las concesiones

La consolidación de un duopolio televisivo no es producto sólo de las condiciones políticas, la indefensión de los medios públicos y la privatización de los canales del Estado durante el salinismo. La ley de 1960 no pone ningún candado ni prohibición al hecho de que una persona física o moral pueda tener una posición preponderante o mayoritaria en el mercado. El especialista Ernesto Villanueva, en su libro *Derecho comparado de la información*, advierte que, a diferencia de legislaciones como las de Alemania, Francia e incluso Estados Unidos, en México “no encuentra cabida alguna” la regulación para evitar la concentración y los monopolios.¹¹

La Ley Federal de Radio y Televisión en ninguno de sus artículos pone límites a la concentración. Lo único que prohíbe, en los artículos 25, 26 y 27, es que el traspaso de una concesión sea a extranjeros. El sistema de “encadenamiento” descrito en el capítulo I es perfectamente posible,

¹¹ Villanueva, Ernesto, *Derecho comparado de la información*, p. 292.

ya que así logró Televisa apoderarse de las pequeñas concesiones de televisión en las entidades y difundir sus cuatro señales.

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

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

Durante las negociaciones que se realizaron en la Secretaría de Gobernación, una de las siete mesas tuvo como objetivo analizar el tema de la “competencia económica”. Ahí participó un representante de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco), que según la ley federal en la materia, tiene como objetivos “prevenir y eliminar prácticas monopólicas”, “resolver sobre los aspectos de competencia de concesiones, permisos y autorizaciones para participar en actividades reguladas”, “determinar la existencia o inexistencia de poder de mercado o condiciones de competencia” y “opinar sobre los aspectos de competencia de leyes, reglamentos y procedimientos administrativos”.

En la misma mesa, el PAN propuso, a través de la diputada María Teresa Gómez Mont, que “ningún grupo puede ser propietario, operador o controlador de más del 50 por ciento de estaciones de radio en una plaza”, y que “ninguna empresa televisiva puede acaparar más del 25 por ciento de la cobertura local”. A su vez, los representantes de organizaciones ciudadanas demandaron que la Cofeco tenga “mayores facultades y funciones en esta materia, por lo que una nueva legislación debiera prever esta situación como un apartado de la ley”.

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

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

En la misma exposición de motivos se aclara que

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

La iniciativa indica que el límite del 35% “está plenamente justificado” por las siguientes razones:

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

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

Los concesionarios y sus representantes en el Senado tronaron contra esta posibilidad. El senador Emilio Gamboa, ex secretario de Comunicaciones y Transportes durante el salinismo, argumentó que el 35% de límite por plaza “es copia de la norteamericana, que además regula la fusión de medios impresos y electrónicos”.

La subcomisión le respondió así a Gamboa:

Esta regulación permitió la multiplicidad de prestadores del servicio en ese país [Estados Unidos]. Lo cierto es que se busca establecer reglas de competencia similares a las de nuestros principales socios comerciales. El 35 por ciento permite, al menos, la posibilidad de nuevos operadores que de manera paulatina puedan prestar el servicio sin que por ello se afecten los derechos adquiridos por los operadores ya establecidos.

Por otra parte —subrayan en su argumentación—, no se entiende que para unos asuntos la legislación comparada sea usada para sustentar propuestas y en las otras sea motivo de descalificación.

No sólo el senador Emilio Gamboa tronó públicamente contra la propuesta. Un documento de la Comisión Federal de Competencia recomen-

dó “eliminar de la iniciativa” este tope, porque tal propuesta “difiere de la metodología de control de concentraciones prevista por la Ley Federal de Competencia”.

3. *La degradación de los contenidos televisivos*

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

La posibilidad de que el televidente incida para revertir este fenómeno se reduce a su papel de consumidor pasivo o de *homo zapping*, es decir, cambiar el canal con el control televisivo, sin que ninguna instancia recoja sus señalamientos y mucho menos que obligue a las televisoras a modificar sus contenidos.

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

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

Por supuesto hay excepciones, pero éstas acaban por confirmar la regla: la tiranía del *rating* obliga a transformar la programación televisiva en productos de desecho, de eficacia e impacto inmediatos y masivos para luego ser sustituidos por otros que acaparen la atención del auditorio de manera efímera. Si logran perdurar, como en el caso de las telenovelas o ciertos programas musicales y de variedades, es porque le apuestan

a la repetición constante, a la prefabricación de esquemas que garantizan un público cautivo, evanescente y acrítico. Este fenómeno, presente desde el origen de la *fórmula mexicana*, como observamos en el apartado II, merece un análisis más profundo y detallado en nuestro siguiente párrafo.

Aquí lo importante es anotar que en materia de legislación el atraso se agrava por la sustitución de los preceptos legales por la “ley no escrita” de la televisión: la búsqueda del mayor nivel de *rating* borra, sustituye o confronta abiertamente cualquier criterio de regulación y de contención frente a la pendiente de baja calidad.

El *rating* o índice de audiencia es un elemento cuantitativo y mercadológico que no está presente en ninguno de los ordenamientos referentes a la programación en la Ley Federal de Radio y Televisión (capítulo tercero, artículos 58 a 80). A pesar de ello, es la regla de oro de las compañías de televisión. Por el *rating*, prácticamente todos los programas de televisión acaban reduciéndose a escaparates publicitarios, porque eso es lo que garantiza el alto nivel de ganancias para los dueños, sin ningún compromiso explícito y constante por la calidad y la creatividad. El *rating* le apuesta a la masificación de la pantalla, pero a una masificación regida por la comercialización y no por el servicio o por el cumplimiento de los preceptos constitucionales de libertad de expresión, derecho a la información, acceso a la educación, derecho a la salud, derecho a la cultura y respeto a los derechos humanos en general.

Los dueños de la televisión siempre se han justificado señalando que a la pantalla no le corresponde hacer la labor de la escuela, de la universidad o de la familia. De ahí el famoso axioma de Emilio Azcárraga Milmo, explicado en 1993: la televisión es para una “clase modesta muy jodida” y su obligación es “sacarla de la triste realidad”. Con distintas variantes, este principio ha sido repetido, aumentado y agravado por Ricardo Salinas Pliego y sus voceros.

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

El artículo 58 de la ley vigente establece un precepto: “El derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la radio y la televisión, es libre y consecuentemente no podrá ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa ni de limitación alguna ni censura previa; y se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes”.

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

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

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

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

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

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

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

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

En España, las cadenas privadas y públicas firmaron, el 9 de diciembre de 2004, un Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia. En él establecen dos tramos horarios de especial protección de menores (entre las 8:00 y las 9:00 horas y entre las 17:00 y las 22:00 horas) en los que estarán vetadas imágenes de sexo o violencia. El código incluyó también una clasificación de las series, películas, dibujos animados o espacios de entretenimiento, que tendrán en cuenta la violencia (física o verbal) y su representación, las imágenes de suicidios, homicidios y maltrato o la exaltación de conductas violentas como forma de solucionar los conflictos.

En este país existe una iniciativa denominada Ley de Televisión sin Fronteras, que tiene entre uno de sus “mandamientos” el que la transmisión de la publicidad televisiva no induzca a error sobre las características del producto, evite que los famosos recomiendan un artículo y no incite a la violencia.

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

...todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la vio-

lencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos.

El ordenamiento no sólo es un catálogo de buenos deseos sin instrumentalización alguna. Está redactado en términos de preceptos morales y no es explícito en la clasificación de lo que considera “expresiones maliciosas”, “imágenes procaces” o “frases y escenas de doble sentido”. No deja de resultar irónico que prohíba “el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos”, que si tomáramos en cuenta esta frase obligaría a eliminar una buena parte de la programación existente.

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

La preocupación central de estos artículos es evitar la “apología de la violencia” y precisar las “buenas costumbres”. En el artículo 35 se considera que un medio realiza apología de la violencia, del crimen o los vicios:

- I. Cuando se excite al desorden, se aconseje o se incite al robo, al crimen, a la destrucción de bienes o se justifique la comisión de los delitos o sus autores;
- II. Cuando se defiendan, disculpen o aconsejen los vicios;
- III. Cuando se enseñe o muestre la forma de realizar delitos o practicar vicios, sin demostrar durante la transmisión las consecuencias sociales adversas de esos hechos.

En el artículo 37 se considera contrario a las buenas costumbres “el tratamiento de temas que estimulen las ideas o prácticas contrarias a la moral, a la integridad del hogar, se ofenda el pudor, a la decencia o excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos” y “la justificación de las relaciones sexuales ilícitas o promiscuas, y el tratamiento no científico de problemas sociales tales como la drogadicción o el alcoholismo”.

La legislación moderna en radio y televisión no busca regular el “buen gusto”, criterio por demás subjetivo y en muchas ocasiones con alto gra-

do de censura moral. Menos se puede tener como criterio moderno y laico la “ofensa del pudor” o la prohibición de “relaciones sexuales ilícitas o promiscuas”. ¿Quién define estos términos?, ¿el manual del padre Ripalda, las homilías de un arzobispo o los documentos internacionales en materia de derechos humanos?

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

La premisa es que la calidad televisiva mejora si se apuesta por la diversidad, la pluralidad y la apertura, y no si se mantienen criterios que rayan en la doble moral, la hipocresía social o que alientan el prejuicio bajo el precepto de “las buenas costumbres”.

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

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

En este terreno, la Ley Federal de Radio y Televisión vigente desde 1960 simplemente no hace precisión alguna. El precepto más general está establecido en el artículo 50.:

La radio y la televisión tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones procurarán:

I. Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;

II. Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;

III. Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana, y

IV. Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacional.

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

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

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

La iniciativa de reforma a esta ley en materia de programación sólo agrega ciertos puntos que homologan nuestra legislación a las más avanzadas de Europa y América Latina.

Se establecen avances en materia de programación infantil. El artículo 130 señala, por primera vez, los lineamientos de clasificación de la programación:

- 1) Para todo público: de las 6:00 a las 20:00 horas.
- 2) Adolescentes y adultos: de las 20:00 a las 22:00 horas.

- 3) Adultos: de las 22:00 a las 6:00 horas.
- 4) Audiencia restringida.

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

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

Como se observa, establece un criterio más amplio, acorde con las corrientes defensoras del “derecho a la diferencia” y de las garantías de protección del más débil. En este sentido, también incorpora un nuevo artículo (el 144) que regula la programación para los pueblos y comunidades indígenas. Establece que las estaciones de radio y televisión deberán:

- I. Impulsar y fortalecer el conocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana;
- II. Preservar sus lenguas, conocimientos y elementos que constituyen su cultura e identidad;
- III. Promover el respeto y el reconocimiento pleno de sus derechos; y
- IV. Coadyuvar a la integración nacional.

Se eliminaron las prohibiciones referentes a la transmisión de la vida privada de los personajes públicos, porque, como tal, se puede afectar la libertad de información que frecuentemente debe sacar a la luz pública aspectos privados de personajes públicos. En opinión del senador Emilio Gamboa, mantener esta restricción “censuraría a los medios”. La observación fue atendida. El debate sobre este asunto tan espinoso aún no se ha dado.

Las resistencias de la industria y de los concesionarios más poderosos fueron expresadas al interior de la subcomisión dictaminadora. Sin em-

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

4. *Límites a la publicidad televisiva*

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

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

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

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

La regulación de los *infomerciales* es absolutamente discrecional. Depende prácticamente de la buena voluntad y de la capacidad de presión y

negociación de la Secretaría de Salud, porque no existen sanciones explícitas y progresivas a las empresas que violen ciertos preceptos.

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

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

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

- a) Se limita a 20% como máximo del tiempo total de transmisión en el caso de la televisión y 40% en el caso de la radio concesionadas. En el caso de las estaciones permisionadas se establece un tope de 7% (artículo 155). Ambos ingredientes han sido severamente criticados, sobre todo la posibilidad de que las estaciones permisionadas (en su mayoría propiedad de gobiernos estatales o universidades) puedan comercializar.
- b) Se establecen cinco tipos de publicidad: “en cortes de estación”, “en cortes de programa”, “dentro de la programación”, “telemercaddeo o programas de oferta de productos” e “infomerciales” (artículo 156). Estos últimos se restringen a 3 minutos.
- c) No se considera tiempo publicitario “los mensajes gratuitos, tanto de servicio a la comunidad como aquellos que no tengan la finalidad explícita de la venta de bienes y servicios”, los “mensajes transmitidos en los tiempos del Estado”, y “la promoción de la misma empresa” (artículo 157).
- d) Se ordena que la transmisión de publicidad se identifique como tal y se diferencie “claramente del programa, mediante simbología a través de medios ópticos, acústicos o ambos” (artículo 158).

- e) Prohíbe insertar publicidad en los programas deportivos o de espectáculos, salvo mediante imágenes superpuestas que “no rebasen una quinta parte de la pantalla, a fin de no interferir en la visión del evento” (artículo 159).
- f) Prohíbe la publicidad de tabaco y alcohol en programas clasificados para todo público y tampoco asociada a programas deportivos (artículos 161 y 162).
- g) Los concesionarios de radio y televisión deben informar al órgano regulador, y ponerlas a disposición del público, “las tarifas por concepto de comercialización de espacio y sus formas de aplicación”. Prohíbe también establecer diferencias que “impliquen privilegios o discriminación hacia los interesados en comprar los servicios” (artículos 166 y 167).
- h) En materia de publicidad electoral, uno de los temas más importantes de esta materia, se establece que no se transmitirá “salvo la que contrate el Instituto Federal Electoral y los órganos electorales locales, en los términos de las leyes electorales respectivas, y sus tarifas no serán superiores a las de la publicidad comercial” (artículo 169). Incluso en la Cámara de Diputados se ha ventilado la propuesta de que la propaganda partidista sea gratuita y limitada a tiempos electorales, tal y como sucede en países como Francia. Por supuesto, aquí se enfrentan las resistencias más fuertes, porque la publicidad político-electoral representa una bolsa cercana a los mil millones de dólares para las empresas televisivas.

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

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

5. Derecho de réplica

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

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

El artículo 38 del reglamento citado plantea:

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 y televisión no cite la fuente de la cual extrajo la información y considere que los hechos que la aluden son falsos e injuriosos.

Para hacer valer este derecho, el interesado presentará, por escrito y dentro de cuarenta y ocho horas siguientes a la transmisión, la solicitud de aclaración pertinente ante la estación de radio o televisión correspondiente, la cual *evaluará su procedencia*, a efecto de hacer la aclaración.

En caso que la estación de radiodifusión estime que la aclaración solicitada es improcedente, el interesado tendrá a salvo sus derechos para recurrir a las vías jurisdiccionales correspondientes.

De obtener el interesado resolución firme y favorable de la autoridad jurisdiccional, el concesionario o permisionario de radio o televisión transmitirá la aclaración correspondiente en los términos de la resolución.

El derecho de réplica podrá ser ejercido por el perjudicado aludido y, a falta de éste, por sus parientes en línea ascendente o descendente en primer grado.

En caso de que la estación de radiodifusión cite la fuente de la cual extrajo la información, y ésta haga la aclaración correspondiente, el aludido podrá ejercitarse ante el concesionario o permisionario de radio o televisión el derecho consagrado en este artículo.

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

El especialista Ernesto Villanueva, en su *Derecho comparado de la información*, explica que en casi todos los países occidentales, el derecho de réplica es “un bien social apreciado en una sociedad democrática”, que cumple las siguientes funciones:

- a) Constituye una vía inmediata, de carácter extrajudicial, que habilita al particular para defender su honor, reputación, personalidad o imagen, afectadas por información *inexacta o equivocada*, mediante la difusión de las precisiones o correcciones pertinentes, en el medio donde se originó la controversia”. Es decir, no basta con que se “cite la fuente”. Es un derecho que se ejerce cuando se considera parcial, sesgada, inexacta o errónea una versión.
- b) Representa un vehículo de comunicación entre emisores y receptores que coadyuva a fomentar la objetividad y la veracidad en la información que transmiten los medios de comunicación y la opinión pública.
- c) Ofrece a la sociedad distintas posturas y puntos de vista sobre hechos controvertidos, circunstancia que le brinda mayores elementos de juicio sobre temáticas de interés general.¹²

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

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

¹² *Ibidem*, p. 293.

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

Mariano Cebrián Herreros, autor de *Modelos de televisión: generalista, temática y convergente con Internet*, reflexiona de esta manera el nuevo papel del espectador:

El espectador ha pasado a la acción real, ya que no se conforma con el cambio de canal, sino que aspira a que se modifiquen los contenidos que están contra sus ideas, principios o moral. Del mismo modo que expresa sus reivindicaciones respecto a los productos materiales que considera que están en mal estado y que pueden dañar la salud, ahora se moviliza también para reclamar que se eliminen de los programas los contenidos que considera que dañan su mente y su afectividad. Exige que se cumplan las normas existentes respecto de la preservación y defensa de sus derechos, con especial hincapié en la protección de la infancia y de la juventud, que se preserve por encima de cualquier otro planteamiento la dignidad de la persona humana, que se ofrezca información veraz. El telespectador se ha convertido en un activista que lucha por defender sus valores.¹³

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

En algunos países, el derecho de réplica se ejerce a través de la figura del “defensor del televíidente”, copia del “defensor del lector”. Paradójicamente, esta defensoría siempre la ejerce un empleado de la propia televisora y no alguien designado desde la sociedad civil. La tendencia es incorporar a través de estas instituciones a los organismos sociales, a los activistas y a los ciudadanos en general para ser un “puente” genuino entre empresa televisiva y audiencia, un promotor de la participación y un vigilante del ejercicio del derecho de réplica.

La iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión que se discutió en el Senado de la República no planteaba una solución moder-

¹³ Cebrián Herreros, Mariano, *Modelos de televisión: generalista, temática y convergente con Internet*, p. 312.

na en este aspecto, pero sí daba un avance sustancial a los términos planteados por el reglamento de octubre de 2002.

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

- 1) “Toda persona que se considere afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas por radio y televisión” tiene derecho a efectuar el derecho de réplica o rectificación.
- 2) La difusión de la réplica “será gratuita”, “se limitará a los hechos de la información que se desea rectificar”, su extensión “no podrá exceder del doble del espacio utilizado para la difusión de la información objeto de la misma”, y es deber de la emisora “proporcionar al afectado los medios técnicos necesarios para el ejercicio de este derecho”.
- 3) La solicitud de la réplica se presentará por escrito al director o responsable del medio; tendrá como límite máximo siete días (y ya no 48 horas como está en el reglamento) y, en su caso, deberá acompañarse de las “pruebas en que se funda la réplica”.
- 4) Si la rectificación no se divulga, el interesado “podrá acudir ante el Consejo, para el dictamen de procedencia”. Si el Consejo concede el derecho de réplica, “la emisora estará obligada a su difusión”.

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

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

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

6. Televisión pública sin personalidad jurídica

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

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

La primera confusión esencial está en la Ley Federal de Radio y Televisión, que sólo menciona los “permisos” como figura jurídica para “estaciones oficiales, culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas” (artículo 25). En ningún artículo de la ley se habla de “televisión pública” y menos de “medios de radiodifusión pública”. El artículo 37 estipula que los permisos pueden ser revocados cuando se cambie la ubicación del equipo de transmisión “sin la autorización de la

Secretaría de Comunicaciones y Transportes”; cuando se “cambie la o las frecuencias asignadas”, sin la misma autorización; cuando se transmitan “anuncios comerciales o asuntos ajenos a aquellos para los que se concedió el permiso”; “no prestar con eficacia, exactitud y regularidad el servicio especializado”, y cuando se traspase el permiso sin la autorización de la SCT. En otras palabras, se regula la “televisión permisionada” como una figura que, al igual que las estaciones de radio, depende de la SCT. Sin embargo, hay medios de Estado o gubernamentales que también son concesiones (como en el caso del Canal 22) y, sin embargo, se les aplican las restricciones y prohibiciones propias de las estaciones permisionadas.

La segunda confusión es pensar que la administración gubernamental de aquellos medios los convierte en simples correas de transmisión del partido o del gobernante en turno. Se convierten así en *medios gubernamentales u oficiales* o, como los caracteriza Ernesto Villanueva, en “medios de información al servicio del régimen”.¹⁴

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

La cuarta confusión deriva del cuestionamiento al “intervencionismo estatal”, la censura gubernamental y el control presidencial, fenómenos que derivan del viejo modelo de régimen y de la propia *fórmula mexicana* de la televisión. El ex director de Notimex, Jorge Medina Viedas, en su libro *Los medios en la política*, explica así este cuestionamiento:

La mayoría de los medios del Estado nacieron y se desarrollaron bajo los auspicios del intervencionismo estatal. Y el aliento de la democratización de la vida pública y en el marco del estrechamiento del Estado se produjo la consolidación de corrientes que vieron en estos medios una rama del árbol poderoso del sistema político. Cortar ese importante sostén del aparato estatal ha sido un objetivo que se ha ido cumpliendo gradualmente.¹⁵

¹⁴ Véase *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM.

¹⁵ Medina Viedas, Jorge, *Los medios en la política*, p. 181.

Para Medina Viedas, como para muchos ex funcionarios de medios gubernamentales, “la función de los medios estatales consiste en cumplir un servicio público a la sociedad procurando que sirvan al desarrollo de la democracia y la justicia”.¹⁶ Como declaración de principio suena bien, pero no se aterriza en una propuesta legal concreta que precise cómo deben funcionar los medios públicos y, en especial, la televisión pública. Este enorme vacío motivó a que en las Mesas de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos, en 2001, se creara una específica para los medios públicos (radio y televisión, principalmente).

Encabezada por el director de Canal Once, Julio di Bella, promotor también de la discusión sobre una legislación específica para la televisión pública, la mesa realizó las siguientes propuestas:

- Suprimir de la Ley Federal de Radio y Televisión el término medios *oficiales*.
- Integrar a dicha ley “la función, objetivos y regulación de los medios de servicio público”. Éstos se definirán como aquellos organismos “que se constituyen como un sistema de comunicación de servicio público”, y 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; *c)* difundir la pluralidad y diversidad política, social y étnica; *d)* dar cabida a las demandas de la sociedad de equidad y justicia; *e)* fortalecer la identidad y la integración nacional y regional; *f)* promover los valores universales que fortalezcan la dignidad de los hombres y las mujeres; *g)* propiciar el análisis, la reflexión y crítica de la realidad social, política y económica, y *h)* garantizar la participación organizada de los grupos representativos de la sociedad en los consejos de programación.
- Los medios públicos “deberán tener un órgano de gobierno que esté constituido por un titular y un Consejo General de Planeación y Administración que vigile la adecuada planeación de los recursos y el ejercicio transparente de los mismos, y deberá tener un Consejo de Programación integrado por los grupos representativos de la sociedad que contribuya a que el medio público cumpla, a través

¹⁶ *Ibidem*, p. 182.

de su programación, con las funciones que le confiere la Ley Federal de Radio y Televisión”.

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

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

- a) Una que definiera los “medios de Estado” como aquellos que son “instalados y operados por instituciones u organismos financiados con fondos públicos y podrán incluir en su programación patrocinios en los términos de la ley”. Junto con estos medios existen los “medios sociales, culturales y comunitarios”, entendidos como aquellos “instalados y operados por particulares y comunidades, orientados a promover el desarrollo cultural, económico y social de sus comunidades”. Además, una tercera figura: “los medios experimentales”, que son aquellos “destinados para fines científicos o para pruebas temporales de equipo o tecnologías y no podrán incluir ningún tipo de anuncios comerciales o patrocinios”. Todas estas figuras se engloban en el concepto de “medios públicos”, incluyendo, por supuesto, la televisión pública.
- b) Otra propuesta, ampliamente combatida por la CIRT, propuso que desapareciera la figura de “permisos” para que todos fueran “concesiones”, con cuatro características: comerciales, como la actual televisión privada; públicas, aquellas instaladas y operadas con fondos públicos; de acceso social y comunitarias, que tampoco podrán comercializar, y las experimentales.

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

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

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

El asunto es tan complejo que ni siquiera la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión de 2004 crea un apartado específico para los medios públicos, y menos para la televisión pública. En realidad, retoma la propuesta de dividir el sistema binario de concesiones y permisos para crear un tercero denominado de “asignación directa”, que será para aquellos medios electrónicos que no dependan del financiamiento gubernamental.

El punto más polémico es la propuesta de permitir que la televisión pública o permisionada pueda comercializar hasta un 7% de su tiempo total de transmisión (artículo 155, fracción II). Por supuesto, esto ha generado una reacción inmediata de rechazo de la CIRT.

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

7. Fomento a la producción independiente

Una de las grandes tendencias recientes en la televisión abierta es la consolidación de productoras independientes o asociadas a los consor-

cios. El acceso de estas empresas a los canales disminuye los costos y les permite estar en condiciones más competitivas para la siguiente generación televisiva: la era digital y la convergente con Internet.

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

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

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

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

Tal planteamiento no es adoptado sólo por las plataformas del país sino también por los canales temáticos extranjeros que desean atraer al público destinatario del canal. Se abre una competencia para vincular el producto

a un público determinado y además afianzar la marca propia del canal. Disney Channel ofrece el concurso *La Liga Disney Channel* sobre la liga de fútbol española aprovechando el tirón del canal para los niños y la afición que éstos tienen al fútbol. El objetivo es crear contenidos para explotarlos posteriormente por cualquier soporte para públicos mundiales o, bien, mediante adaptaciones para públicos nacionales y específicos.¹⁷

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

El fenómeno de la concentración también está presente en esta área, y México no quedará al margen si desde ahora no se plantea facilitar el acceso a los productores independientes nacionales. La concentración significa uniformidad de contenidos, inequidad y dependencia del exterior. En Europa son al menos diez grandes compañías productoras las que están haciendo el gran negocio con los nuevos géneros descalificados como “telebasura”. Son los casos de Endemol (una de las más grandes del mundo), Globo Media, Producciones 52, Zeppelín TV, Europroducciones, Pausota, El Terrat y Boca a Boca. Otra tendencia es la fusión de varias empresas en un mismo grupo, como ocurre con *Arbol*. Muchas de estas productoras surgieron asociadas a un canal o empresa televisiva particular. Luego se independizaron y venden sus ideas en el mercado internacional. En la medida que ofrezcan una oferta multimediatíca, su éxito estará garantizado en el futuro inmediato.

¿Qué hacer frente a estas nuevas tendencias?, ¿cómo afecta a los contenidos televisivos y cómo puede enriquecerlos?, ¿cómo garantizar el acceso de los pequeños y talentosos productores independientes mexicanos antes de que las dos grandes empresas concentradoras de la televisión acaben inundando la pantalla con producciones mediocres compradas del extranjero? Estas preguntas no han sido resueltas. Ha faltado un debate serio entre legisladores, empresarios y productores. Epigmenio Ibarra, de Argos, propuso hace poco más de dos años un modelo de “televisión en condominio” que estuviera integrado por una red de productores independientes que, ante la falta de acceso a los canales existentes, pudieran contar con una concesión propia. CNI-Canal 40 intentó innovar en este terreno, pero no consolidó el modelo.

¹⁷ Cebrián Herreros, Mariano, *op. cit.*, nota 13, p. 146.

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

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

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

La iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión retoma esta propuesta en tres artículos: 140, 141 y 142. En el primero propone que se deberá transmitir programación nacional en un porcentaje “no menor al 20 por ciento del tiempo total de la programación diaria”. En el caso de los concesionarios, se establece el siguiente incentivo: “cuando el porcentaje establecido en el artículo 140 se cubra con producción nacional independiente, éstos podrán incrementar su porcentaje de publicidad establecido en el artículo 155 hasta en un 5 por ciento. Este incentivo se aplicará de manera directamente proporcional al porcentaje de producción nacional independiente”.

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

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

- 1) Previstas anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- 2) Provenientes, en su caso, de estados y municipios.
- 3) Aquellos que realice cualquier otra persona física o moral.
- 4) Los productos y rendimientos que generen las inversiones (artículo 173).

El mismo artículo establece que la Secretaría de Hacienda incluirá en el proyecto de presupuesto una cantidad equivalente al 5% de los ingresos obtenidos por concepto de multas y derechos en materia de radio y televisión.

Los recursos del Fondo serán administrados por un fideicomiso, integrado por el presidente del órgano regulador, el secretario de Hacienda, el titular de la SEP, el secretario de Salud, y tres personas de reconocido prestigio en el campo de la radio y la televisión: uno propuesto por los concesionarios, otro por los permisionarios y un tercero por los medios de Estado (artículo 174).

Los recursos se asignarán “mediante convocatoria pública de manera eficiente y explícita”.

8. La publicidad electoral en televisión

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

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

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

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

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

En las elecciones de 1994, el IFE realizó un monitoreo de los principales noticieros de radio y televisión con el objetivo de formular recomendaciones. El Instituto acordó suspender la propaganda partidista pagada en radio y televisión durante tres días previos a la elección, con excepción de los relativos a los actos de cierre de campaña. Fue la primera

normatividad que directamente restringía la publicidad pagada en medios electrónicos.

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

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

Sin reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión de por medio, el artículo 186 del Cofipe estableció que los partidos políticos, coaliciones o candidatos podrán ejercer ante los noticiarios “el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales”. Este principio de derecho de réplica quedó incompleto, porque no se precisaban las vías para acudir a dicha aclaración y tampoco el nivel de obligatoriedad de los concesionarios.

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

El PRI, desde su contienda interna de 1999, orientó buena parte de sus recursos a la televisión. Tanto Roberto Madrazo como Francisco Labastida, los dos precandidatos más fuertes, gastaron más de 50 millones de

pesos en *spots*, según una denuncia de Humberto Roque Villanueva, otro precandidato perdedor.

El reporte del IFE sobre los gastos del financiamiento público en campaña revelaron que el PRI destinó 572 millones, más de la mitad de los 901 millones 302 mil pesos, a publicidad mediática. El PAN invirtió 353 millones, más del 60% de sus recursos totales. Sólo el PRD gastó menos de la mitad de sus 566 millones de pesos en propaganda mediática (236 millones 390 mil pesos).

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

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

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

En el fondo de los videoescándalos que ocuparon la atención televisiva durante 2004, estaba también presente el ingrediente de la costosa publicidad política transmitida en televisión.

La preocupación en torno a este tema ha crecido en los últimos meses. Diputados federales, el nuevo presidente del IFE, dirigentes de partidos políticos, académicos y organizaciones ciudadanas en general han planteado la urgencia de regular tanto en la Ley Electoral como en la de Radio y Televisión el fenómeno de la publicidad electoral y política.

Las resistencias también son claras. El propio Emilio Azcárraga Jean, en un discurso pronunciado ante empresarios de la Cámara de Comercio México-Estados Unidos, reunidos en Nueva York el 14 de octubre de 2004, planteó que “cualquier control [al gasto publicitario de los partidos] sería inaceptable en una filosofía de apertura”. Para Azcárraga Jean, la “democracia es un buen cliente” y la televisión es un gran vehículo para vender también “a los candidatos políticos, aunque no sean nuestros clientes tradicionales”¹⁸.

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

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

9. Los tiempos de Estado y tiempos fiscales

El reglamento emitido vía Decreto del Poder Ejecutivo en Materia de Transmisiones de Radio y Televisión el 10 de octubre de 2002, vía el *decretazo*, modificó el ordenamiento de los tiempos fiscales derivados de 1969. El *decretazo* estableció dos tipos de tiempos públicos en los me-

¹⁸ *El Universal*, 15 de octubre de 2004, p. 6-A.

dios electrónicos: el *tiempo de Estado* y el *tiempo fiscal*. En ambos se ignoraron distintas demandas de la sociedad civil, de los partidos políticos y de otros sectores que pedían mayor claridad y menos discrecionalidad en el manejo de los mismos.

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

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

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

- a) Los horarios de esos treinta minutos fueran determinados por la autoridad (contemplando a los tres poderes de la unión) y no por los concesionarios.
- b) Descentralizar estos tiempos a fin de que los gobiernos de los estados y los municipios hicieran uso de ellos para la difusión de los mensajes de interés local y regional.

Estas demandas fueron vetadas por la CIRT. Manifestó que la ley quede como está y que la autoridad (el Poder Ejecutivo, vía la Secretaría de Gobernación) siga negociando con los concesionarios los horarios de transmisión.

Como vimos antes, los tiempos fiscales corresponden al polémico pago en especie de impuestos vía el 12.5% del tiempo total de transmisión de la televisión y la radio. Estos tiempos entraron en vigor el 10. de julio de 1969.

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

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

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

También se aclara que estos tiempos serán distribuidos de manera proporcional dentro del horario de las 6:00 a las 24:00 horas, es decir, se eliminan los “horarios de madrugada”.

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

Los grupos de participación ciudadana plantearon una propuesta complementaria:

- a) Dividir el 12.5%: que el 6.25% se pague en efectivo y que se destinen los recursos a “un fondo de producción audiovisual que será administrado por el Consejo Ciudadano designado por la Cámara de Diputados” y que el 6.25% restante se distribuya en la programación para la difusión de la producción audiovisual producida por el Fondo.
- b) Pagar el 4% sobre ingresos mercantiles.
- c) Deducir de impuesto el gasto de organizaciones no gubernamentales o instituciones de asistencia privada en producción para tiempos fiscales.

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

En la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión se eliminó la distinción entre *tiempos de Estado* y *tiempos fiscales* para que sólo quedara la figura de los primeros. La reforma más importante es que se descentralizan y se distribuyen en forma equitativa y proporcional entre los tres poderes de la unión, los órganos autónomos, las entidades federativas y los partidos políticos. Estos tiempos serán “de 60 minutos diarios distribuidos proporcionalmente entre las 6:00 y las 24:00 horas, para la difusión de temas educativos, culturales, de orientación social e información de interés público” (artículo 151).

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

10. La televisión restringida y la convergencia con Internet

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

El primer modelo de televisión restringida es la televisión por cable. Su funcionamiento se basa en la difusión de imágenes, audio y otros servicios (música continua, datos, telefonía local, etcétera) a través de una línea física o cableado. Su servicio se define por suscripción mediante sistemas de distribución de señales de video y audio, con sus correspondientes equipos amplificadores, procesadores, derivados y accesorios que distribuyen señales de imagen y sonido. La Ley Federal de Telecomunicaciones, en su más reciente versión de 1995, regula este servicio y establece que puede ofrecer nuevos servicios como Internet, telefonía local y transmisión de datos. El acuerdo para que las empresas de televisión por cable puedan cambiar los títulos de su concesión a títulos de red pública de telecomunicaciones se dio a conocer a principios de 1996.

El otro modelo es la televisión por microondas o MMDS (distribución multipunto multicanal). Se define como un sistema que no requiere de cableado sino de la recepción de una señal a través de una antena direccional, un convertidor-sintonizador y un decodificador que se adapta a la televisión convencional. En 1997, la SCT realizó un proceso de subasta

para otorgar concesiones de este tipo de televisión. El país fue dividido en nueve regiones, dentro de las cuales hay 46 áreas básicas de servicio. Se restringió a las empresas de televisión por cable.

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

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

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

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

Una legislación moderna sobre televisión y radio no es conveniente que excluya estas nuevas generaciones televisivas que marcarán la pauta en los próximos años de la plataforma de canales que usarán distintos sistemas de difusión: satélite, cable, ondas terrestres, y la convergencia con telefonía e Internet para generar un nuevo modelo multimedia que, además, se combinará con la transición del modelo analógico al digital.

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

Por esta razón, es necesario que la reforma contemple incorporarlos, o de lo contrario, la nueva ley que se discuta y apruebe en esta materia

quedará en muy pocos años rebasada por estos nuevos fenómenos tecnológicos y mediáticos. De hecho, ya constituyen un serio desafío y en no pocos casos la competencia está regida por las reglas propias de la “ley de la selva”.

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

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

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

La segunda acotación reconoce que el rápido desarrollo de la televisión restringida lo coloca en un papel creciente como medio de comunicación masiva y, por ello, “exige que los contenidos de su programación no queden exentos de regulación y que, con las debidas especificaciones que merecen las características particulares de esta modalidad, ésta no sea diferente en lo fundamental” de las condiciones que se obligan a cumplir en el caso de la televisión abierta. Incluso, se recuerda que el Reglamento de Televisión y Audio Restringidos, vigente desde 2000, establece en sus artículos 23, 36, 39, 43 y 45 que la programación de sus distintos canales se ajustará a lo estipulado en la Ley Federal de Radio y Televisión.