

NUEVAS REGLAS, ¿VIEJOS PROBLEMAS?

Patricia Ortega Ramírez y Jerónimo Repoll
Coordinadores



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Xochimilco

Esta publicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco fue dictaminada por pares académicos expertos en el tema. Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo brindado para la presente edición.

- D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,
Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60
pubcsh@correo.xoc.uam.mx / <http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>
- D.R. © 2016, Productora de Contenidos Culturales
Sagahón Repoll, S. de R.L. de C.V.
Concepción Béistegui 2103-C4
Colonia Narvarte
México, D. F.

Cuidado de la edición

Astrid Velasco

Corrección de estilo y de pruebas

Astrid Velasco, Itzel Torres y Zyanya Benavides

Imagen de portada

Cristian Cedillo

Formación y captura

Cristian Cedillo y Guadalupe Cárdenas

Primera edición

4 de noviembre de 2016

ISBN: 978-607-28-0939-0

Impreso en México / Printed in Mexico

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo, por escrito de la editorial.

NUEVAS REGLAS, ¿VIEJOS PROBLEMAS?



Patricia Ortega Ramírez y Jerónimo Repoll
Coordinadores



**UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA**
Unidad Xochimilco

Universidad Autónoma Metropolitana

Rector general, Salvador Vega y León

Secretario general, *Norberto Manjarrez Álvarez*

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Rectora de Unidad, *Patricia E. Alfaro Moctezuma*

Secretario de Unidad, *Joaquín Jiménez Mercado*

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Director, *Carlos Alfonso Hernández Gómez*

Secretario académico, *Alfonso León Pérez*

Jefe del Departamento de Educación y Comunicación, *Luis A. Razgado Flores*

Jefe de la sección de publicaciones, *Miguel Ángel Hinojosa Carranza*

Consejo Editorial

Aleida Azamar Alonso, Gabriela Dutrénit Bielous, Diego Lizarazo Arias, Graciela Y.

Pérez-Gavilán Rojas, José Alberto Sánchez Martínez

Asesores del Consejo Editorial

Luciano Concheiro Bórquez, Verónica Gil Montes, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

Comité Editorial

Jerónimo Luis Repoll (Presidente), Mauricio Andión Gamboa /

María de Lourdes Patricia Femat González, Elías Barón Levin /

Maricela Adriana Soto Martínez, Jorge Alejandro Montes de Oca Villatoro /

Armando Ortiz Tepale

Asistente editorial

Varinia Cortés Rodríguez

CONTENIDO

- 7 Introducción
- 13 *Libertad de expresión, pluralismo y diversidad*
Aleida Calleja Gutiérrez
- 37 *Estado, regulación y telecomunicaciones en México.*
El fracaso del fatalismo desregulatorio
Raúl Trejo Delarbre
- 57 *Internet, privacidad y datos personales. El debate a partir*
de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones
y radiodifusión
María Elena Meneses Rocha
- 81 *Medios públicos o medios gubernamentales.*
La construcción del servicio público en México
Patricia Ortega Ramírez
- 95 *En nombre de las audiencias*
Jerónimo Repoll
- 119 *Un ejercicio de memoria para entender las reformas*
en telecomunicaciones y radiodifusión. La participación
de la sociedad civil y la academia
Fátima Fernández Christlieb,
Patricia Ortega Ramírez
y Beatriz Solís Leree
- 140 Autores

INTRODUCCIÓN

Después de doce años de gobiernos panistas, el Partido Revolucionario Institucional recuperó la Presidencia de la República en diciembre de 2012, aunque no consiguió la mayoría absoluta en el Congreso como ningún partido político por sí solo la obtuvo. Desde el inicio de su gobierno, Enrique Peña Nieto buscó a las principales fuerzas políticas del país para crear una alianza que le permitiera promover un ambicioso programa de reformas legales en distintos ámbitos de la vida económica y política. Tres partidos, el de Acción Nacional, el de la Revolución Democrática y el propio Revolucionario Institucional, junto con el Poder Ejecutivo, constituyeron entonces el Pacto por México.

Entre los proyectos de reformas se encontraban las modificaciones a la Constitución en materia de telecomunicaciones y radiodifusión que fueron aprobadas por el Congreso federal y por los congresos locales en 2013. Tal reforma incluyó una serie de temas y principios que durante décadas fueron las principales demandas de organizaciones sociales, sectores académicos y políticos en la lucha por la democratización de las estructuras de la comunicación y la defensa del derecho a la información. Por primera vez en nuestro país, en la Constitución, se definieron las telecomunicaciones y la radiodifusión como un servicio público de interés general; se reconoció legalmente a los medios públicos, comunitarios e indígenas; se estableció la moderación a las prácticas monopólicas y se contemplaron derechos para las audiencias, entre otros temas.

En julio de 2014, fue aprobada la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTRR), la cual es una ley convergente que reconoce la necesidad de regular un mercado en el que la radiodifusión y las telecomunicaciones juegan en el mismo terreno. Sin embargo, la emisión de la ley secundaria mostró algunos vacíos con respecto a la reforma constitucional e incluso

ciertas contradicciones en relación con los principios expresados en la Carta Magna. Las presiones del poder mediático sobre los legisladores y las complicidades entre ciertos sectores del poder político y los empresarios de la radiodifusión, fueron algunos de los factores que propiciaron la distancia entre ambas normas.

Este libro ofrece el balance que hacen siete investigadores de la comunicación sobre las reglas que constituyen el nuevo marco jurídico de las telecomunicaciones y la radiodifusión, sus alcances y limitaciones para resolver los problemas que ha generado un modelo de comunicación tan concentrado en pocas empresas y que históricamente ha impuesto el interés comercial sobre el social.

Aquí se señalan los vacíos e imprecisiones que hay en la ley secundaria y las incongruencias con respecto a la reforma constitucional. Se explican también los cambios que estas reglas están generando en la relación entre Estado, medios y sociedad. Los seis temas enunciados en los siguientes subtítulos constituyen el eje vertebral de la reflexión que ofrecen los artículos que integran el libro *Nuevas reglas, ¿viejos problemas?*

Competencia, pluralidad e interés público

Uno de los principales obstáculos para la expresión de la diversidad social, cultural, étnica y política en los medios de comunicación ha sido la exagerada concentración de las frecuencias de radiodifusión en pocas empresas. En el caso de la televisión abierta, el duopolio Televisa/Televisión Azteca, al menos hasta 2016, ha acaparado aproximadamente el 95 por ciento de las frecuencias, concentrando también la inversión publicitaria. Las reformas recientes han generado nuevas condiciones para abrir el mercado televisivo. Este hecho creó amplias expectativas sobre el desarrollo de nuevos escenarios para la diversidad y la competencia.

Como consecuencia de las nuevas políticas de comunicación, en septiembre de 2014, se publicó la licitación de dos cadenas nacionales para televisión abierta. En marzo de 2015, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) dio a conocer a las dos empresas ganadoras: Grupo Radio Centro y Cadena Tres. La primera, encabezada por el empresario Francisco Aguirre, ofreció 3 058 000 000 de pesos; sin embargo, no logró cumplir con el compromiso económico ofrecido por el paquete de frecuencias y

se retiró dejando desierta la adjudicación de una de las cadenas. Por su parte, la empresa Cadena Tres, liderada por Olegario Vázquez Aldir, ofreció 1 808 000 000 pesos por el mismo número de frecuencias. En 2016, se anunció que esa tercera cadena nacional de televisión comenzaría a transmitir durante el segundo semestre de ese año.

Los resultados de tal licitación suscitaron dudas sobre los alcances que esta competencia pudiera tener y sobre las posibilidades de que se genere una mayor diversidad en la televisión abierta de nuestro país.

Algunos estudiosos de los medios han considerado que estamos ante una competencia tardía cuando la televisión pierde audiencias y el interés de la sociedad se orienta hacia los nuevos medios, pero en este proceso todavía queda un largo camino por recorrer.

Telecomunicaciones y acceso social a Internet: ¿qué cambió con la ley: equilibrios, calidad y competencia?

En México, el desarrollo de Internet no ha sido tan rápido y eficiente como en otros países de Europa y de América Latina. En 2015, las cifras indicaban que aproximadamente el 52 por ciento de los mexicanos tenía acceso a la red, aunque en condiciones muy diversas. Las reformas legales sobre este tema establecen la obligación del Estado para garantizar el acceso universal a Internet y a las tecnologías de la información y la comunicación. Sin embargo, aún hay una serie de cuestionamientos sobre las acciones que el Estado definirá para cumplir con esta obligación.

Sociedad vigilada. Justicia sí, pero ¿y los derechos individuales?

El título octavo de ley, “De la colaboración con la justicia”, es quizá, uno de los puntos más polémicos y, al mismo tiempo, de los menos discutidos en aras del reconocimiento de otros temas comprendidos en la ley. Sin duda, el problema de fondo es la desconfianza en el sistema de impartición de justicia en nuestro país y el temor que genera el acceso y uso de la información de los ciudadanos por parte de los funcionarios públicos. Uno de los principales problemas está en el momento de la interpretación y operación de la ley. Si bien se reconoce la necesidad de que la administración del Estado cuente con herramientas para acceder a la

información de los usuarios/ciudadanos en situaciones de emergencia, la definición de la regla y la fundamentación de la solicitud de información en el mismo articulado de la ley dejan amplios márgenes de ambigüedad. La reflexión se encamina a buscar cómo garantizar los derechos individuales y la colaboración con la justicia, y a evaluar las consecuencias de un modelo de sociedad vigilada en la producción de contenidos.

Órgano regulador: evaluación, límites y desafíos

Durante años, desde la academia se criticó la manera como el Estado otorgaba las concesiones y los permisos para la explotación de frecuencias de radiodifusión, sobre todo porque éste ha privilegiado el interés privado sobre el interés público. Estudiosos de los medios han documentado las arbitrariedades que ha cometido la autoridad en la materia y han cuestionado las decisiones que han generado una gran desigualdad en la distribución del espectro radioeléctrico. A lo largo de más de cuatro décadas, diversos sectores sociales exigieron la creación de un órgano autónomo, con facultades amplias para regular las actividades relacionadas con las telecomunicaciones y la radiodifusión. La reforma constitucional y la expedición de la nueva ley secundaria avanzaron en este tema. Se creó el IFT y se le atribuyeron una serie de facultades para regular las actividades de la radiodifusión y las telecomunicaciones. La reflexión actual intenta evaluar las posibilidades de autonomía real del órgano regulador y el desempeño que este instituto ha tenido en sus primeros años de existencia.

¿Medios oficiales o medios públicos?

El incierto camino de la desgubernamentalización

Los medios no comerciales a los que genéricamente se ha llamado medios públicos en nuestro país, han padecido un trato desigual y discriminatorio por parte del Estado. Ha sido histórica la decisión de nuestros gobiernos por privilegiar el desarrollo de la radio y la televisión comercial y marginar a los medios con fines sociales, culturales y educativos. A pesar de ello, existe una significativa estructura de medios sin fines de lucro en manos del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales.

El actual marco jurídico establece reglas mínimas para iniciar el tránsito de medios oficiales a los de carácter público. Sin embargo, diversos intereses políticos y también económicos de las grandes corporaciones de radio y televisión han buscado retrasar y menguar el desarrollo de verdaderos medios públicos.

Defensorías, audiencias y ciudadanos

Una de las aportaciones de la ley es la inclusión de una serie de derechos tanto de las audiencias de los medios de comunicación como de los usuarios de telecomunicaciones. Y, complementariamente, de la figura de defensoría de aquéllas, que procure hacer efectivos estos derechos a partir del cumplimiento de los códigos de ética que los medios ahora están obligados a proponer, publicar y cumplir. No obstante, a diferencia de la reforma constitucional, la ley parece concentrarse más en la competencia empresarial respecto del dominio de las frecuencias, la disputa del pastel publicitario y los efectos colaterales sobre la programación y el público, dejando en un aparente lugar ornamental los derechos de las audiencias. Y, más allá de discutir si la figura de la defensoría de las audiencias llega tarde, justo cuando las audiencias tienen las herramientas para reclamar y exigir sus derechos, las interrogantes giran en torno al margen de acción que tendrán estos defensores para hacer efectivos los derechos y las sanciones que deberán aplicarse a los medios en caso de infringir la ley.

Finalmente, con el afán de ofrecer un marco referencial que permita calibrar el significado de la reforma constitucional de 2013 y la ley secundaria de 2014, este libro cierra con un recuento histórico de lo que ha significado la participación tanto de la sociedad como de la academia en la evaluación del sistema de medios y en la elaboración de propuestas para reformar el marco legal de las telecomunicaciones y la radiodifusión, muchas de las cuales tuvieron incidencia en el nuevo marco regulatorio. Más que concluir, con este libro se pretende mantener abierta una discusión que comienza con el nuevo marco legislativo. El escenario está en constante evolución y el marco legal y su implementación deben ser materia de un cuestionamiento permanente.