

LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PLURALISMO Y DIVERSIDAD

ALEIDA CALLEJA GUTIÉRREZ

Durante mucho tiempo, en nuestros sistemas políticos liberales y en la tradición de los derechos civiles y políticos, se mantuvo la premisa que sostenía que, para conservar las libertades del individuo, tenía que haber una conducta negativa del Estado, una no intervención como límite al poder político. En materia de libertad de expresión, esa no intervención evitaría posibles actos de censura o del control del flujo informativo por parte del Estado.

Ésa fue la idea que sostuvieron las empresas de radiodifusión durante las décadas de los ochenta y los noventa para promover la desregulación del sector en los procesos de liberalización económica en la región de América Latina, por lo que cualquier intervención del Estado era calificada como una violación a la libertad de expresión. La frase construida por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) de que no hay mejor ley que la que no existe, que hasta la fecha se sigue utilizando, muestra claramente esta tendencia.

Al respecto, en el nivel regional, el enfoque regulatorio y de política pública en materia de radiodifusión se ha caracterizado por una perspectiva eminentemente comercial y técnica que generó procesos de concentración en la propiedad de los medios que hasta la fecha perdura: tan sólo como promedio de dominio de los mercados de comunicación, cuatro operadores en los distintos países de América Latina tienen índices superiores al 95 por ciento de los mercados. Además, la estrecha vinculación entre los dueños de los medios y el poder político toleró esos niveles de concentración a cambio de líneas editoriales favorables a los gobiernos en turno (Becerra, 2015: 71-72) y México no fue la excepción.

El problema ante este enfoque es que solamente los actores con poder económico y capacidad técnica son quienes pueden acceder a las

frecuencias para ejercer la libertad de expresión, excluyendo a otros grandes grupos de la sociedad, especialmente a los carentes de poder, con lo cual, la pretendida universalidad del derecho a la libertad de expresión, reconocido a todas las personas, se vacía de contenido.

Si asumimos que una sociedad libre y democrática requiere de un amplio flujo de ideas para un debate público robusto, en el que puedan expresarse todos en condiciones de igualdad, pero en la práctica no todos tienen esa posibilidad, entonces tenemos un déficit en la calidad democrática.

En las últimas dos décadas, el debate sobre la libertad de expresión ha tenido una ampliación sustancial en la medida que los órganos de interpretación de los tratados de derechos humanos, tanto del sistema universal como del sistema interamericano, han elaborado estándares que abarcan las dimensiones individuales y colectivas del derecho; su indivisibilidad e interdependencia y la necesaria intervención de los Estados para su protección.

A través de principios, declaraciones, opiniones consultivas, informes temáticos, recomendaciones y sentencias, la ampliación del derecho podría resumirse en dos sentidos:

- a) El reconocimiento expreso de que la libertad de expresión tiene una dimensión individual, en la que toda persona es titular del derecho, pero también contiene una dimensión colectiva que permite que una sociedad ejerza el derecho a la información como vía para participar en el debate democrático, por lo que se requiere garantizar la pluralidad y diversidad de ideas e información como base para la calidad de dicho debate para la formación de una opinión pública libre y robusta, que puede verse afectada cuando un reducido número de personas tienen el control de la mayor parte de los medios de comunicación, por lo que los monopolios u oligopolios son inaceptables (CoIDH, 1985: párrs. 30, 31, 33; CoIDH, 2008: párr. 57; CoIDH, 2015: párrs. 141, 142 y 170; CCPR, 2011: párr. 13).
- b) Para garantizar la libertad de expresión se requiere de los Estados una conducta negativa, aunque también una conducta positiva para crear un aparato institucional, marcos jurídicos, regulaciones y políticas públicas, especialmente en el ámbito de la radiodifusión, con el fin de que la asigna-

ción de frecuencias se haga con criterios democráticos, sin discriminación, en igualdad de oportunidades para todos. Establecer la prohibición de todo tipo de oligopolios y monopolios en los medios de comunicación, medidas efectivas para evitar la concentración, medidas inclusivas para actores de la población tradicionalmente excluidos del acceso a los medios y asegurar la mayor diversidad de los medios de comunicación audiovisual (CIDH, 2000: Principios 2 y 12; CIDH, 2009: párrs. 9-12, 26, 29, 33,36, 65, 69 y 80; CIDH, 2000: párr. 10).

De esta manera, el Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH) reconoce que la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico para manifestarse, sino que deben facilitarse los medios necesarios para que dichas manifestaciones puedan llegar al mayor número de personas, estableciendo que la expresión y la difusión son indivisibles, pues comprenden el derecho de cada persona a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista como también el derecho de todos a conocer información y opiniones plurales y diversas. Ambas dimensiones las deben garantizar los Estados.

En la actualidad, es a través de los medios masivos de comunicación, que la población accede de manera sustancial a la información de interés público, se forma una opinión y toma decisiones en su vida cotidiana o en asuntos claves de la vida social, por lo que es de vital importancia que las personas puedan obtener a una diversa gama de productos culturales, opiniones distintas como vía para habilitar otros derechos vinculados con la participación ciudadana en el debate público, ejercer una contraloría ciudadana frente al poder público en el ejercicio de sus funciones, evaluar el desempeño de sus gobernantes y conocer otros derechos.

En el reconocimiento de que los medios de comunicación son el instrumento privilegiado para que la población posea la información, su situación y la manera cómo operan son, en nuestros tiempos, un tema clave para la democracia, de tal manera que una alta concentración en su propiedad es una vía indirecta que restringe tanto la libertad de expresión como el derecho a la información al afectar la pluralidad y diversidad informativa, pues tienen como consecuencia moldear la opinión pública según un solo punto de vista (CoIDH, 1985: párr. 33).

Efectos de la concentración mediática en la libertad de expresión

La calidad de la democracia depende de la variedad de visiones que circulan en el espacio público y que están disponibles para la ciudadanía. De esta manera, dos importantes indicadores de que los medios están garantizando el derecho a la información son su pluralidad y su diversidad de contenido (las informaciones, ideas culturales, valores y visiones de mundo que transmiten).

Cuando un Estado permite que los medios estén controlados por un número reducido de individuos o sectores sociales, o bien por uno solo, se genera una carencia de pluralidad que impide el funcionamiento de la democracia, pues cuando las fuentes de información son limitadas o fuertemente reducidas en cantidad, la población no puede confrontar la información desde otros puntos de vista o versiones, y sólo tiene acceso al relato de los hechos desde la perspectiva de un reducido grupo que maneja los medios, o bien de una única fuente, limitando de facto el derecho a la información de toda la sociedad.

Cuando los medios son controlados por un reducido número de grupos o individuos, se permite que ejerzan el control sobre la información directa o indirectamente. Incluso si hay múltiples medios de comunicación, pero sus propietarios y trabajadores son fuertemente representativos de un determinado grupo social, político, religioso, cultural o de otro género, la diversidad de puntos de vista es limitada. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha señalado que

Las dos dimensiones mencionadas [...] de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informados verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base de derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública desde un solo punto de vista (CoIDH, 2015).

Los monopolios u oligopolios no sólo afectan la pluralidad informativa, sino que al tener el control de la información y permear a la opinión pública también pueden adquirir un poder incluso superior al que ejercen las instituciones políticas, convirtiéndose en poderes fácticos o paralelos que determinan la agenda pública.

Ya en 1993, el Consejo de Europa (cit. en Aznar, 1999: 176) advirtió el riesgo de que los medios lleguen a representar a la opinión pública o reemplacen a las autoridades institucionales educativas y culturales:

Esto llevaría a convertir a los medios y el periodismo en poderes y contrapoderes sin que estuvieran dotados de la representación ciudadana o sometidos a los mismos controles democráticos que las autoridades públicas y sin que poseyeran el conocimiento especializado de las correspondientes instituciones culturales o educativas (Aznar, 1999: 176).

La influencia de los medios sobre los espacios del poder político es en nuestras sociedades actuales una de las principales preocupaciones para los procesos democráticos nacionales. Dejar sólo a las reglas de la racionalidad económica y de competencia del mercado la actividad de los medios profundiza las asimetrías en el ejercicio del poder económico por sobre el poder social y político.

Existe una ineludible relación entre el poder político y el poder mediático. Cuando éste último es más fuerte que el primero estamos ante un poder fáctico que debilita a las instituciones del Estado llegando a responder más a sus intereses que a los del bienestar general. Esta capacidad de operar del poder mediático se basa en el control informativo, al mantener el monopolio de la opinión se crea el caldo de cultivo para cooptar a significativos actores políticos.

La desigualdad en la información implica una inequidad en la capacidad de influencia y, finalmente, se concreta en una desigualdad del poder político. Los principales medios de comunicación están dominados por los grupos de renta elevada, eso les da mayores incentivos y recursos para actuar de conformidad con sus propios intereses e influir más en las decisiones políticas, porque su condición de dueños mayoritarios de

los medios les da ventaja para el manejo informativo y se han convertido en un factor real de poder (Vázquez, 2007).

La igualdad en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión continúa siendo la excepción, en tanto los grupos históricamente menos favorecidos, como las mujeres, las minorías, los refugiados, los migrantes, los indígenas y las minorías sexuales, aún luchan para que se tengan en cuenta sus opiniones y para poder acceder a la información que les concierne.

De ahí que el acceso a los medios es una disputa de poder político, económico y simbólico, por eso la manera en que se regula ha sido históricamente un proceso excluyente en el que sólo el sector gubernamental y empresarial han tenido las capacidades de decisión y participación, ahondando las desigualdades frente a otros sectores ciudadanos que no han tenido la posibilidad de participar no solamente en la expresión de sus aspiraciones o demandas, sino también para operar sus propios medios de comunicación como parte de la participación pública.

Las limitaciones a este derecho generan exclusión social y son restricciones para el desarrollo humano. Además, se traducen en obstáculos para la creación de medios de financiamiento público de las emisoras públicas, que además, no tienen una misión claramente definida; y la falta de reconocimiento legal para emisoras comunitarias sobre la base de criterios adecuados para dicho sector (Declaración conjunta del décimo aniversario: diez desafíos claves para la Libertad de Expresión en la próxima década, 2010: punto 5; Consejo de Derechos Humanos, 14º periodo de sesiones, A/HRC/14/23 del 2010).

Por eso, desde hace por lo menos una década, existen importantes movimientos para denunciar los procesos de concentración mediática y se han promovido leyes para combatirla, así como para la inclusión de otros sectores para el acceso a las frecuencias como principal vía para fomentar el pluralismo y la diversidad como la radiodifusión comunitaria e indígena.

Si bien en 2009, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió los estándares para una radiodifusión plural e incluyente, que fungen como criterios para que los Estados elaboren sus legislaciones y políticas públicas, lo cierto es que los procesos de convergencia tecnológica y transición

digital están agudizando la concentración existente en la mayor parte de los países de América Latina.

Por esa razón, en marzo de 2015, ocho organizaciones¹ defensoras de la libertad de expresión acudieron a la CIDH para hacer un planteamiento sobre la necesidad de que la Relatoría de Libertad de Expresión realizara un estudio sobre el impacto que tiene la concentración en la libertad de expresión, a fin de que emita los estándares correspondientes, pues aun cuando existe un álgido debate en países como México, Costa Rica, Ecuador, Chile, Argentina, Venezuela, entre otros, en algunos casos, se ha avanzado para ir en contra de la concentración mediática, pero sin directrices muy claras, lo que ha tenido como consecuencia una afectación a la libertad de expresión, como en los casos de Venezuela y Ecuador que emitieron regulaciones más para el control de contenidos que para fomentar el pluralismo, e incluso, el resultado final ha sido pasar de la concentración privada de medios a una estatal que es tan indebida como la privada.

La ausencia de estos criterios orientadores ha permitido que en la mayor parte de los países los límites a la concentración tengan prioritariamente un enfoque de competencia económica que resulta insuficiente para incrementar el pluralismo y la diversidad, tal como hemos visto que pasa en México.

El caso de México

En el caso de México existe, de manera reconocida, una alta concentración mediática de medios electrónicos, especialmente en la televisión abierta (CIDH, 2010: párr. 228; Trejo Delarbre, 2005; Cofetel-CIDE, 2011), producto de una regulación y una política pública que entendía la acción administrativa y su aparato institucional como instrumento de lealtades políticas (Aguilar, 2004: 22). En materia de radiodifusión, esa lógica permitió la

1 El Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (Observacom); Artículo 19-Brasil; la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi); el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo); el Colegio de Periodistas de Chile; el Instituto Centroamericano de Estudios para la Democracia Social (Demos); la Fundación para la Libertad de Prensa (Flip); e Intervozes-Coletivo Brasil de Comunicação Social.

generación de un *statu quo* en el que solamente los grupos de poder cercanos al gobierno en turno pudieron tener acceso a las frecuencias de radio y televisión, de hecho se asignaban de manera directa y discrecional por el Ejecutivo (Bohmann, 1989; Bravo, 2011: 49).

Las reformas constitucionales de 2013 incluyeron cambios importantes para el derecho universal de la libertad de expresión, en el artículo 6° se amplió el derecho a la información reconociendo que “Toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural² y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”, a su vez el artículo 7° retoma de manera literal el artículo 13.3 de la CAD al determinar que

Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Esta reforma constitucional (en adelante Decreto), que si bien tuvo sus falencias, generaba ciertas bases para la construcción de un nuevo paradigma del modelo de comunicación política en México, sin embargo, esta posibilidad se diluye de manera terminante en el caso de la radiodifusión, con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTTR), que entró en vigor en agosto de 2014.

Hay una gran cantidad de temas para abordar al respecto, en esta ocasión me referiré sólo a algunos que me parecen centrales.

Órgano regulador

Tradicionalmente la administración del espectro radioeléctrico, la adjudicación de frecuencias para la radio y la televisión fueron una facultad discrecional del Ejecutivo federal que las utilizaba para premiar o

2 Énfasis propio.

castigar a los grupos empresariales de acuerdo con los fines de cada gestión sexenal.

La demanda de contar con un órgano independiente de los poderes económicos y políticos fue mucho más enfática de manera reciente por parte de algunos académicos, organizaciones civiles y otros sectores por el conflicto entre la empresa mvs y el gobierno federal por el supuesto condicionamiento de la prórroga para su concesión en la banda del 2.5 Ghz que le impuso el presidente Felipe Calderón Hinojosa a cambio del despido de la periodista Carmen Aristégui de su noticiero matutino (Islas, 2012).

Por eso, la creación del IFT en el Decreto (artículo 28), como órgano autónomo del Estado a cargo de la regulación del espectro radioeléctrico y como autoridad en materia de competencia económica de la radiodifusión y telecomunicaciones para imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, a la propiedad cruzada de radiodifusión y telecomunicaciones con la facultad para ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar lo establecido en los artículos 6º y 7º de la Constitución fue uno de los avances centrales, que convirtió a México en el único país, cuando menos del continente americano,³ en contar con un organismo de estas características para regular las telecomunicaciones y la radiodifusión como órgano técnico, pero también para tutelar los derechos informativos como los derechos de las audiencias, la libertad de expresión, el derecho a la información y el acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación.

Sin embargo, a pesar de esas amplias facultades regulatorias y de política pública que originaron un nuevo diseño institucional, primero, fueron limitadas en la LFTR al fragmentar las competencias del IFT con la Secretaría de Gobernación para el monitoreo y las respectivas sanciones; y, segundo, se puede observar la permanencia de viejas prácticas y lógicas regulatorias cuando algunos de los comisionados del IFT afirman

3 Organismos autónomos existen en Chile (CNTV) y Colombia (ANTV), aunque sólo para regular la televisión, y con facultad para normar la actividad radiodifusora, de telecomunicaciones y, al mismo tiempo competencia la CCF en Estados Unidos y la Ofcom del Reino Unido, pero que no cuentan con autonomía constitucional, información revisada en el sitio <www.observacom.org>.

públicamente que no encuentran sustento constitucional para regular los contenidos y que buscan asegurar la “libertad programática”, así como evitar que se les acuse de censura.

Este tipo de declaraciones confirman la tendencia que, como he sostenido, está rebasada de no intervención o de conducta negativa por parte de agencias del Estado para proteger la libertad de expresión cumpliendo con la obligación de respetar. Si bien esto es necesario y debe de mantenerse, lo cierto es que la protección de la libertad de expresión no se agota en este deber, también debe incluirse el mandato de proteger, que es una obligación positiva para que el Estado establezca el marco jurídico e institucional para evitar la violación de derechos por parte de particulares o agentes estatales a terceros. El Estado, así, tiene una función de prevención pero también de mecanismos de exigibilidad, especialmente, en el caso que nos ocupa, para las audiencias frente al desempeño de los medios de comunicación. Lo que también nos refleja esta postura de los reguladores es que siguen pensando la radiodifusión sólo desde una perspectiva eminentemente técnica y económica dejando de lado los derechos informativos, como tradicionalmente ha sucedido.

Otra evidencia más clara al respecto la podemos ver en la licitación de las nuevas cadenas nacionales de televisión, mandatada desde el Decreto a través del artículo 8° transitorio, que tenía por objetivo fomentar el pluralismo a través de la entrada de nuevos actores a la televisión abierta, eso significaba la posibilidad de contar con contenidos diversos, sin embargo, aunque en las bases de la licitación se puso como uno de los requisitos presentar la propuesta programática, no le asigno ningún tipo de puntuación (IFT, 2015), por lo que no hubo oportunidad de poder avanzar en este rubro y nuevamente privaron solamente criterios técnicos en términos de cobertura y económicos en términos de la capacidad de instalación y producción.

Sistema de medios públicos

Otra forma de fomentar el pluralismo y la competencia es a través de un sistema de medios públicos independientes y robusto. Por la importancia que revisten para el pluralismo, ciertos organismos refieren la obligación

de los Estados para asegurar que los medios públicos cuenten con fondos públicos suficientes y estables, los cuales deben de estar establecidos por ley como medida de protección ante injerencias arbitrarias de los sectores gubernamentales y privados, así como implementar mecanismos innovadores de financiamiento y con un presupuesto que sea garantizado por adelantado para periodos de varios años y que se ajuste de acuerdo con la inflación (CIDH, 2009: párr. 93; OEA, 2007).

En la Constitución, en el artículo 10° transitorio se hizo un avance transformador sobre el marco legal de los medios públicos al determinar, entre otros puntos, que contarán con independencia editorial, autonomía de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas, defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento, pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

Sin embargo, en la LFTR no se especificaron los mecanismos para lograr tales atributos, como tampoco en los Lineamientos Generales de Otorgamiento a las Concesiones emitidos por la IFT, que en lo único que abundó fue en el requisito de que los medios públicos deben tener consejos ciudadanos independientes.

Y aunque el artículo 88 de la LFTR confirma su financiamiento a través del presupuesto público, limita sus alternativas de financiamiento a donativos en dinero o en especie hechos por personas físicas o morales de nacionalidad mexicana o extranjera; la venta de productos, contenidos propios previamente transmitidos de conformidad con su fin y objeto sin que se encuentre comprendida la emisión de mensajes comerciales y la venta de publicidad, patrocinios, proyectos de financiamiento y convenios de coinversión para la producción o difusión de contenidos y convenios de coinversión con otras dependencias públicas.

Por su parte la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano limita los patrocinios a menciones o presentaciones visuales a tan sólo cinco segundos (artículos 5° y 6°). En ninguna parte de la normativa sobre medios públicos se aseguran sus recursos públicos, se deja a la discrecionalidad de las instituciones y gobiernos de los estados su asignación, con lo cual se limitan sus posibilidades para poder cumplir lo que mandata en el Decreto.

La gran oportunidad de contar con verdaderos medios de servicio público se perdió primero con la LFTR y posteriormente con los lineamientos emitidos por el IFT.

Medios comunitarios e indígenas

El pluralismo y la diversidad requieren de variedad de medios de comunicación, así como de contenidos e informaciones, eso es posible en la medida que se garanticen las condiciones para su desarrollo, que se traducen en la suficiencia de recursos económicos para hacer frente a los desafíos tecnológicos de cobertura del servicio a la población, como de la producción de contenidos digitales que son mucho más costosos que los analógicos, además de hacer frente a la prestación de servicios en un entorno convergente, esto incluye a los medios comerciales locales y regionales que tienen la cercanía con sus habitantes, como a los medios comunitarios e indígenas.

Sobre los medios comunitarios, la legislación debe definir su naturaleza, finalidad social, su independencia operativa y financiera del Estado y de los intereses económicos, así como establecer en ley la posibilidad de que utilicen distintas fuentes de financiación, como la publicidad comercial, e incluir suficientes garantías para que por vía del financiamiento oficial no se conviertan en medios dependientes del Estado, disolviendo la independencia de los medios no lucrativos (CIDH, 2009: párrs. 108 y 112).

Sobre los medios de uso social en general, la LFTR en su artículo 89, permite mecanismos de financiamiento a través de donativos en dinero o especie para lo cual tienen que ser donatarias autorizadas; aportaciones y cuotas o cooperación de la comunidad a la que prestan servicio; venta de productos, contenidos propios previamente transmitidos sin que se encuentre comprendida la emisión de mensajes comerciales y venta de publicidad; recursos provenientes de entidades públicas para la generación de contenidos programáticos distintos a la comercialización; arrendamiento de estudios y servicios de edición, audio y grabación; convenios de coinversión con otros medios sociales para el mejor cumplimiento de sus fines de servicio público.

Sólo para el caso de los medios comunitarios e indígenas, la venta de publicidad a los entes públicos federales (publicidad oficial) se destinará

el 1 por ciento del monto para servicios de comunicación social y publicidad autorizado en sus respectivos presupuestos. Este gasto de publicidad oficial al conjunto de concesiones de uso social comunitarias e indígenas del país, se distribuirá de forma equitativa entre las concesiones existentes. Las entidades federativas y municipios podrán autorizar “hasta el 1 por ciento” para dicho fin de conformidad con sus respectivos presupuestos.

Al dejarles en la ley como principal financiamiento la publicidad oficial se incumple el estándar, no solamente por limitarlo a los recursos de la publicidad oficial, que se caracterizan por su asignación opaca y discrecional, tal como lo han demostrado con evidencia empírica organizaciones sociales (Artículo 19 y Fundar, 2015), en la que no pocas veces es muy complicado saber el monto total que se destina a los medios por cada una de las dependencias, sino porque también se les impide acceder a mecanismos múltiples de financiamiento legal y legítimo como puede ser un porcentaje de su programación para comercializar, lo cual no implica lucro en tanto los recursos sean reinvertidos en el proyecto, tal como se establece en la ley.

Igualmente es un obstáculo que deban ser donatarias autorizadas para recibir donaciones en dinero o en especie según los criterios de la Secretaría de Hacienda, que son procesos administrativos largos, complejos y que implican una carga más para los sectores que de suyo tienen dificultades para gestionar su acceso a las frecuencias, imponiéndoles una carga excesiva. Las restricciones en los mecanismos de financiamiento son desproporcionadas y resultan en una discriminación tanto *de iure* como *de facto*.

Al igual que a los medios públicos, a los comunitarios e indígenas se les restringe de manera importante su financiamiento, con lo cual se impide su desarrollo y, por lo tanto, el fortalecimiento del pluralismo.

Competencia

Si bien la concentración no es necesariamente negativa, en términos de competencia económica lo puede ser cuando se abusa de la posición de poder para imponer sus condiciones e intereses por sobre la competencia y condicionar los bienes o servicios.

En el caso del sector audiovisual la concentración indebida no solamente tiene un impacto sobre los bienes o servicios, sino también en la

piedra angular de cualquier democracia: la libertad de expresión, considerada una de las libertades más preciadas que permite el ejercicio de otros derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, reforzando su carácter interdependiente e indivisible, como lo mencioné al principio de mi intervención.

Respecto a los diferentes tipos de concentración, la CIDH (2004, párrs. 27-28 y 31) ha definido que la concentración de modo vertical se refiere al control de una empresa sobre el conjunto de entidades económicas independientes en los distintos niveles de producción de un producto. Por ejemplo, en el caso de los medios de comunicación social, cuando una misma empresa controla a las demás compañías que 1) producen (periódicos, revistas, libros, películas y estudios de producción de televisión), 2) distribuyen (redes de distribución local y empresas de cable) y 3) difunden (empresas telefónicas, sistemas de cable y satélite) la información a los consumidores.

La concentración de modo horizontal es cuando se fusionan las diferentes empresas en un mismo nivel de producción. Por ejemplo, cuando una controla todas o a la mayor parte de las redes de distribución de información para los consumidores en un determinado espacio, impidiendo que otros competidores desarrollen sus actividades. Aun cuando los competidores existan, éstos no pueden competir con la empresa más grande, pues tarde o temprano comenzarán a tener pérdidas, precisamente por la posición dominante de la misma en el mercado.

La propiedad cruzada es la participación de una empresa para controlar medios escritos, audiovisuales, de distribución, voz y datos, producción de contenidos y otras plataformas para difundir información, contenidos y servicios. Esto sucede ahora con más facilidad por la convergencia tecnológica por el llamado triple o cuádruple play, que consiste en la dotación de servicios de audio, video y datos desde una sola plataforma, como por ejemplo en la televisión de cable donde se ofrecen los servicios de televisión, teléfono fijo e Internet (triple play) y hasta telefonía móvil (cuádruple play).

En el caso de México, como ya lo hemos mencionado, el sistema de medios se ha caracterizado por una alta concentración indebida de medios electrónicos que en el caso de la radio se conforma por un oligopolio de

diez grupos que controlan la mayor parte de las frecuencias (Sosa Plata, 2011: 95), y en el caso de la televisión el llamado duopolio televisivo conformado por dos empresas multimedios (Televisa y Tv Azteca) que hasta nuestros días controlan el 94 por ciento de las frecuencias, el 98 por ciento de las audiencias y acaparan el 99 por ciento del mercado de la publicidad comercial (IFT, s.f.g). Eso no cambiará hasta que no entre a funcionar la nueva cadena nacional de televisión adjudicada a Olegario Vázquez Aldir y se licite la cadena que quedó desierta ante la insolvencia de pago por parte del Grupo Radio Centro.

Si bien el Decreto avanzó de manera importante con el invento de la figura de preponderancia y con la prohibición expresa de la concentración de frecuencias a nivel regional y nacional, la LFTR descafeinó la posibilidad de poner límites a la concentración en materia de radiodifusión, tanto por la limitación a las facultades del IFT como por las propias medidas de competencia económica.

Podemos resumir en el cuadro 1 algunas de las limitaciones de la LFTR para imponer límites a la concentración.

Como se puede observar, aun cuando desde la Constitución se especificaron menos elementos para limitar la concentración en el terreno de la radiodifusión, en la ley secundaria la regulación se volvió más laxa, lo que derivó en acusaciones públicas al Congreso por aprobar una ley que seguía protegiendo la concentración en las actuales televisoras (Martínez, 2014; Siempre, 2014; Mendoza, 2014; E-consulta, 2014).

En el caso de la televisión de paga por cable y satelital, una de las plataformas que tiene el mayor potencial en la convergencia tecnológica por permitir dotar de servicios de triple play se generó una mayor concentración gracias al artículo 9° transitorio de la LFTR que restringió la facultad regulatoria del IFT al impedirle intervenir en determinadas concentraciones, con lo cual se le abrió la puerta grande a Televisa para ir de compras de sistemas de cable: Grupo Cable Tv (Cablecom) el 14 de agosto de 2014 y de Cablevisión Red (Telecable) el 9 de junio de 2015, por lo que ahora domina el 60 por ciento de ese mercado.

Cuadro I

Rubro	Limitaciones
Preponderancia y poder sustancial	<p>Se determina por sector y no por servicio en materia audiovisual se permite que Televisa pueda ser declarada preponderante en radiodifusión, pero no en televisión por cable que es un servicio de telecomunicaciones (artículo 262). Además se incluye el artículo 9° transitorio que le permite comprar más empresas de Tv restringida al no ser preponderante en Telecom, impidiendo que el IFT ejerza sus facultades preventivas <i>ex-ante</i> en materia de autorización y análisis de concentraciones, creando un régimen de excepción para ciertos agentes, en ciertos sectores.</p> <p>Se equipara indebidamente el estatus de preponderante al de agente económico con poder sustancial, imponiéndoles las mismas obligaciones, cuando en materia de competencia económica son figuras jurídicas distintas (artículo 138).</p>
Regulación asimétrica a preponderantes	<p>Determinación de tarifas para los servicios de radiodifusión, sin que el IFT pueda regular en función de análisis económico y regulatorio previos para la competencia (artículos 120, 131 y 272).</p>
Propiedad cruzada	<p>Se contempla un régimen y mecanismos atípicos que no constituyen límites a la propiedad cruzada, sino modalidades permisivas de propiedad cruzada, privando al IFT de la facultad para fijar los límites que la Constitución le faculta, impidiendo que se establezca de forma casuística el análisis del IFT para imponer las medidas idóneas (artículos 285, 286 y 287).</p>
Multiprogramación	<p>Se limitan las posibilidades del IFT para utilizar la multiprogramación como medida de promoción de la pluralidad o competencia, restringiendo sus facultades para definir las obligaciones de los agentes preponderantes o con poder sustancial, así como las reglas de propiedad cruzada (artículo 158).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del documento de discusión del pleno del IFT 2015.

A pesar de esto, el IFT pudo haber impuesto medidas antimonopolio si hubiera declarado al Grupo Televisa como agente económico con poder sustancial del mercado, lo cual evadió con el argumento de que otras empresas aumentaron su número de suscriptores hasta en un 2 por ciento y Televisa perdió ese mismo porcentaje de suscriptores, aun cuando su Unidad Investigadora concluyó que GTV ejercía poder sustancial de mercado en televisión restringida en 2124 municipios y que, tras la compra de Cablecom y Telecable, este poder se había incrementado en noventa y nueve y sesenta y tres municipios, respectivamente. Eso quiere decir que esa empresa es uno de los pocos proveedores del servicio en el 87 por ciento de los municipios existentes en el país.

Con la resolución del IFT, Televisa podrá continuar comprando operadores y aumentando su participación en el mercado con acciones agresivas que desplazará sobre todo a las medianas y pequeñas empresas locales y regionales, sin que pueda ser sancionada por ello, en pocas palabras se le dio más poder a quien es ya de suyo poderoso.

Las consecuencias de esta decisión pegan en varios sentidos a los usuarios y a las audiencias.

Al haber menor competencia, los usuarios de los municipios que no tengan otras opciones de cable o satélite tendrán que asumir el aumento de tarifas, el empaquetamiento de servicios que los obliguen a contratar forzosamente telefonía, Internet y televisión, sin que puedan optar por sólo uno de ellos. Si bien en las grandes ciudades puede haber más opciones, en miles de municipios la oferta es escasa. Ahí también falló la lógica de los comisionados, pues mientras su Unidad Investigadora hizo un análisis por localidad, ellos se aferraron a hacerlo a nivel nacional solamente.

Otra de las consecuencias es que habrá menos diversidad de contenidos, sobre todo locales, que son producidos por cableras; además al controlar el mercado, GTV impone sus contenidos por la capacidad que tiene para negociar con compañías programadoras que venden los derechos para transmitir ciertos canales de televisión de paga, y al producir más de treinta canales de televisión restringida también puede empaquetar canales libremente, imponiendo sus propios canales, con lo cual la carente calidad de contenidos se repite también en la Tv de paga reduciendo la diversidad y la pluralidad de contenidos e información.

En pocas palabras, la determinación del IFT fue en detrimento de la competencia y el pluralismo al que están obligados los Estados para generar condiciones de garantía de la libertad de expresión, el derecho a la información y el bienestar de las mayorías, de nada nos sirve contar con un órgano autónomo si no es capaz de poner límites a los intereses de particulares, afectando a millones de mexicanos.

Las perspectivas

Creo que en México nos toca la estrategia que se llama “de lo perdido lo que aparezca”. Ganamos algunos derechos con el Decreto, los cuales hay que pelear y para eso propongo las siguientes acciones:

- Monitoreo y vigilancia a la actuación del órgano regulador. Los únicos que lo están vigilando son las grandes empresas y dedican muchísimos recursos a golpearlo para presionar por sus intereses. Corresponde a la academia y a las organizaciones monitorear el diseño y la implementación de las políticas públicas por parte del IFT para exigir el cumplimiento de la tutela de derechos.
- Aunque ganamos la televisión nacional pública, tampoco le estamos poniendo atención. Si ahí no hacemos presión pública, nadar de a muertito es de lo más fácil, y eso es lo que están haciendo; es decir, no hay ningún tipo de vigilancia o de monitoreo ciudadano a esa cadena nacional pública. Me parece que allí, tendría que haber algún mecanismo de monitoreo, de sistematización para generar un proceso de presión.
- Utilizar el litigio estratégico para combatir artículos de la LFTR contrarios a los derechos estipulados en el decreto con casos paradigmáticos.

FUENTES

AGUILAR, L.

- 1992 “Estudio Introductorio”, en L. Aguilar, ed.,
La hechura de las políticas. Ciudad de México: Porrúa, 15-84.

ARTÍCULO 19 Y FUNDAR

- 2015 *Libertad de expresión en venta*. Ciudad de México: Fundar.

ASOCIACIÓN MEXICANA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN (Amedi)

- 2011 *Panorama de la comunicación en México 2011*.
 Ciudad de México: Amedi.

AZNAR, H.

- 1999 *Ética y periodismo*. Barcelona: Paidós.

BECERRA, M.

- 2015 *De la concentración a la convergencia. Políticas de Medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

BRAVO, J.

- 2011 *El presidencialismo mediático. Medios y poder durante el gobierno de Vicente Fox*. Ciudad de México: UNAM/Gernika.

BOHMANN, K.

- 1989 *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*.
 Ciudad de México: Alianza.

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (COFETEL)

- s.f. “Acciones complementarias para la transición a la TDT”, en <http://www.cft.gob.mx/swb/Cofetel_2008/22_Acciones_complementarias>.

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y CENTRO DE INVESTIGACIONES Y DOCENCIA
 ECONÓMICAS (COFETEL-CIDE)

- 2011 *Estudio sobre el mercado de servicios de televisión abierta en México*,
 5 de diciembre, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2013/10/Reporte_CIDE_CM_201112_publico.pdf>.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

- 2009 “Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente”, en *Relatoría Especial de Libertad de Expresión*.

- 2000 “Declaración de principios sobre libertad de expresión de la CIDH”, en *Relatoría de Libertad de Expresión*.
- 1969 “Convención Americana sobre Derechos Humanos ‘Pacto de San José Costa Rica’”, *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, en < <https://www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosconvencion/pag0259.pdf>>.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CoIDH)

- 2015 *Caso Granier y Otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela. Sentencia del 22 de junio de 2015*, en < http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_293_esp.pdf>.
- 2008 “Caso Kimel vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008 (fondo, reparaciones y costas)”, *Universidad de Palermo*, en < [http://www.palermo.edu/derecho/centros/pdf/CasosCIDH/CIDHCasoKimelvArgentinaCIDH\(2008\).pdf](http://www.palermo.edu/derecho/centros/pdf/CasosCIDH/CIDHCasoKimelvArgentinaCIDH(2008).pdf)>.
- 1985 Opinión Consultiva 5/85 CoIDH sobre la Colegiación Obligatoria de periodistas.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

- 2012 “Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del ‘Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México’”, *Diario Oficial de la Federación*, Observacom, 4 de mayo, en <<http://observacom.org/mexico-reforma-acuerdo-sobre-estandar-tdt-acuerdo-cofetel-2012/>>.
- 2010 “Decreto por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para concretar la transición a la Televisión Digital Terrestre”, *Diario Oficial de la Federación*, Observacom, 2 de septiembre, en <<http://observacom.org/mexico-acciones-gubernamentales-para-la-transicion-decreto-2010/>>.
- 2008 “Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de la televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México”, *Diario Oficial de la Federación*, Observacom, 2 de julio, en <<http://observacom.org/mexico-adopcion-estandar-tdt-acuerdo-cofetel-2008/>>.

E-CONSULTA

- 2014 *Reforma Telecom favorece a Televisa y limita a estaciones comunitarias*, en <<http://www.e-consulta.com/medios-externos/2014-07-06/reforma-telecom-favorece-televisa-y-limita-estaciones-comunitarias>>.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT)

- 2015 “Acuerdo por el que el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica las bases de licitación pública para concesionar el uso, aprovechamiento y explotación comercial de canales de transmisión para la prestación del servicio público de televisión radiodifundida digital, a efecto de formar dos cadenas nacionales en los Estados Unidos Mexicanos (Licitación No. IFT-1)”, en <<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/espectro-radioelectrico/television/2015/1/acuerdoquemodificalasbasedelicitation1.pdf>>.
- 2014 “Dictamen sobre la procedibilidad de una controversia constitucional por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones en contra del ‘Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión” [documento presentado al pleno del IFT por las comisionadas Adriana Labardini y María Elena Estavillo para controvertir la LFTR ante la SCJN por invasión de facultades del Congreso, propuesta que fue rechazada por el resto de los integrantes del pleno], en <<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdooliga/pift030914265dictamensobrecontroversia.pdf>>, consultado el 28 de enero de 2016.
- s.f.a “Acuerdo de la política pública de la TDT”, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2014/07/P_IFT_EXT_160714_113.pdf>.
- s.f.b “Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina la terminación de transmisiones analógicas en las áreas de cobertura de diversas estaciones de televisión radiodifundida que prestan servicio en Mexicali en el estado de Baja California”, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2015/02/P_IFT_EXT_250215_61.pdf>.
- s.f.c “Acuerdo por el que el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide la política para la transición a la televisión digital terrestre”, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2014/04/P_IFT_030914_259.pdf>.
- s.f.d “Comentarios, opiniones y propuestas recibidas en la consulta para la transición a la TDT”, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/categoria/consultas_publicas/consulta-politica-tdt/>.

- s.f.e “Consulta pública sobre el proyecto de ‘Política para la transición a la Televisión Digital Terrestre’”, en <<http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/industria-intermedia/consulta-publica-sobre-el-proyecto-de-politica-para-la-transicion-a-la-television-digital-terrestre/>>.
- s.f.f “El pleno del IFT cumple con los mandatos legales dentro del plazo de 180 días que planteó la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (comunicado de prensa)”, en <<http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2015/02/COMUNICADO-IFT-08.pdf>>.
- s.f.g *Estudio sobre el mercado de servicios de televisión abierta en México, Comisión Federal De Telecomunicaciones. Telecom CIDE*, 5 de diciembre de 2011: 5, 8, 43, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2013/10/Reporte_CIDE_CM_201112_publico.pdf>.
- s.f.h *Informe TDT 2014*, en <<http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/industria-intermedia/unidad-de-sistemas-de-radio-y-television/nuevas-tecnologias/television-digital-terrestre-tdt/>>.
- s.f.i *Informe sobre la penetración de TDT 2014*, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2012/09/INFORME_SOBRE_LA_PENETRACION_DE_TDT_2014_rev3.pdf>.
- s.f.j “Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la Fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/lineamientos_mc_mo_aislados_vf1.pdf>.
- s.f.k *Multiprogramación de televisión*, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2015/02/Multiprogramacion_TV-16-02-15.pdf>
- s.f.l “Política para la transición a la televisión digital terrestre”, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2014/04/CN_DOF_P-IFT_030914_259.pdf>.
- s.f.m *Reportes del Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión*, en <<http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/industria-intermedia/unidad-de-sistemas-de-radio-y-television/nuevas-tecnologias/television-digital-terrestre-tdt/reportes-del-cctdr/>>.
- s.f.n “Respuestas generales a los comentarios, opiniones y manifestaciones recibidas durante la consulta pública del documento titulado ‘Política para la transición a la televisión digital terrestre’”, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2014/07/Respuestas_consulta_publica_TDT.pdf>.

s.f.o. *Tabla de canales adicionales para la transición a la TDT*, en <http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2012/09/Tabla_de_canales_digitales_para_transicion_a_TDT_05-06-2013_pub.pdf>.

ISLAS, O.

2012 *9741 México, Amedi, Diferendo mvs-gobierno. Los bienes de la nación no deben ser instrumento político del gobierno*, 28 de agosto, en <<https://octavioislas.com/2012/08/28/9741-mexico-amedi-diferendo-mvs-gobierno-los-bienes-de-la-nacion-no-deben-ser-instrumento-politico-del-gobierno/>>.

MARTÍNEZ, C.

2014 “Favorece ley a televisoras”, *El Universal*, 3 de julio, en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/analistas-favorece-ley-a-las-televisoras-111515.html>>.

MENDOZA CANCINO, E.

2014 “Ley de Telecom, insuficiente y parcial; favorece a Televisa: Trejo Delarbre”, *7/24*, 22 de abril, en <http://www.iis.unam.mx/pdfs/iismedios/abril2014/raultrejo_724.pdf>.

OBSERVACOM

2014 “Reforma Constitucional marzo de 2013. Se confirma la fecha del apagón del decreto de 2010”, *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, en <<http://www.observacom.org/mexico-ley-federal-de-telecomunicaciones-y-radiodifusion/>>.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

2013 *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*, 3 de mayo, en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=921&lID=2>>.

2007 *Declaración conjunta sobre diversidad en la radiodifusión*, 12 de diciembre, en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&lID=2>>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

1966 *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 12 de diciembre, en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>.

SIEMPRE

2014 “La nueva ley telecom es regresiva y beneficia a Televisa”, *Siempre*, en <<http://www.siempre.com.mx/2014/07/la-nueva-ley-telecom-es-regresiva-y-beneficia-a-televisa/>>.

SOSA PLATA, G.

- 2011 “Grupos radiofónicos y concentración”, en *Panorama de la comunicación en México 2011*. México: Asociación Mexicana de Derecho a la Información, 95-110.

TREJO DELARBRE, R.

- 2011 *Blog de Trejo Delarbre Raúl*, en <<https://mediocracia.wordpress.com/2011/11/03/quienes-cuantos-y-en-donde-controlan-la-television-mexicana/>>, consultado el 7 de julio de 2015.
- 2005 *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

VÁZQUEZ, D.

- 2007 “La democracia, el populismo y los recursos políticos del mercado: déficits democráticos y neopopulismo”, en *Vox populi. Populismo y democracia en América Latina*. Ciudad de México: Flacso, 324-333 y 346-356.