

UN EJERCICIO DE MEMORIA PARA ENTENDER LAS REFORMAS
EN TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN.
LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA ACADEMIA¹

**FÁTIMA FERNÁNDEZ CHRISTLIEB,
PATRICIA ORTEGA RAMÍREZ Y BEATRIZ SOLÍS LEREE**

La reforma constitucional en telecomunicaciones y radiodifusión de 2013 asentó principios fundamentales que concretaban anhelos de la larga lucha de organizaciones sociales y académicas por el derecho a la información y la democratización de los medios de comunicación de nuestro país. Esto generó expectativas respecto a la oportunidad de contar al fin con reglas que modificaran las condiciones existentes hasta ese momento en el modelo general de las telecomunicaciones y la radiodifusión.

La Constitución establece ya una moderación a las prácticas monopólicas, define a las telecomunicaciones y a la radiodifusión como servicios públicos de interés general; por primera vez, los medios públicos y los de uso social (comunitarios e indígenas) existen legalmente, se establece la obligación de los códigos de ética y los derechos de las audiencias y los usuarios. En suma quedaron restituidas facultades que el Estado había cedido.

Nada de esto se le ocurrió al equipo de Enrique Peña Nieto ni a muchos de los legisladores de la noche a la mañana. Detrás de este suceso hay una historia configurada durante décadas por numerosos actores políticos y sociales y hay también un amplio debate público. Este texto tiene el propósito de resaltar episodios olvidados o desconocidos por las nuevas generaciones. Lo que se pretende es poner el acento en lo beneficiosa que puede resultar la reflexión colectiva vinculada con la acción; así mismo, se busca mostrar la utilidad del estudio de los medios y las telecomunicaciones vinculado a la participación y su incidencia en los procesos legislativos. Es cierto que la reforma constitucional de 2013 no se debe a la academia, sin embargo durante décadas ésta colocó semillas

1 El presente texto retoma y actualiza lo publicado en *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 135 (julio-septiembre de 2013): 33-39.

en surcos que hoy fueron atendidos. Estas páginas pretenden, también, poner en claro si esas expectativas se encuentran materializadas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTTR) promulgada en julio de 2014 y alertar sobre las omisiones e indefiniciones en las que se deberá seguir trabajando para su plena ejecución; especialmente en el tema que nos ocupa que es la radiodifusión y los mecanismos de participación de la sociedad. Vayamos por lo pronto a la historia.

El trabajo académico vinculado al diagnóstico de las condiciones político-económicas de la comunicación ha determinado, en parte, el avance y socialización de los temas principales que son centrales en la reforma del marco jurídico de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México. Este trabajo, desarrollado fundamentalmente desde las universidades,² refleja el ejercicio académico de evaluar y juzgar, desde el espacio de la *razón*. Pero también, en muchas ocasiones, éste pierde su eficacia política al no materializar sus resultados en la *acción* o consecución de salidas concretas a los estudios realizados.

Se vuelve indispensable, entonces, la orientación del trabajo que permita la interacción entre el campo de la política y el campo académico, sin desconocer que la distinción tradicional entre ambos se construye en torno a la oposición entre pensamiento y acción. El pensamiento implica diálogo interno, pero la acción siempre es concertada con los demás (Fernández, 2014).

El paradigma que asume la academia en este caso es el de establecer una relación entre pensamiento y acción para que, mediante el uso de la facultad de juicio crítico, podamos ofrecer a la sociedad, y a los actores directamente vinculados a la acción, una reflexión crítica sobre el papel de la comunicación en el mundo. Tomar distancia, sí, pero para “devolver la imagen sobre el sentido de las tareas que cumplen las distintas instituciones del Estado, los poderes (incluidos los medios) y su impacto sobre los distintos sujetos y colectividades que integran la sociedad” (De la Peza, 1999).

2 Salvo contadas pero relevantes investigaciones hechas desde algunas áreas de la administración pública particularmente las elaboradas en la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República en 1980 en la que participaron también académicos reconocidos y jóvenes investigadores.

En los últimos años pudimos ver a algunos legisladores visitar las universidades para exponer su trabajo, pero también y de manera importante los académicos, tal y como fueron cuestionados por algunos empresarios de los medios, *han tomado el Poder Legislativo* para su acción reflexiva. A ellos se encuentran estrechamente vinculados los ciudadanos que, de manera particular o a través de sus organizaciones, también se han acercado al Poder Legislativo para plantear la necesaria defensa de sus derechos a la comunicación y a su representación en los medios. La colaboración de instituciones académicas y organismos internacionales³ ha generado un espacio de interacción, especialmente con legisladores de todos los partidos, para el análisis y el sustento de temas fundamentales para la definición de un nuevo modelo de comunicación.

A este trabajo se sumó el resultado de múltiples foros y audiencias públicas realizados en diversos momentos (1979, 1983, 1995) especialmente a partir de la reforma política de diciembre de 1977 que modificó diecisiete artículos constitucionales entre los que se encontraba el artículo 6º, referido a la garantía de la libertad de expresión y que incorporó el párrafo: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

A partir de ese momento se inició un debate sobre estos derechos fundamentales que han puesto en el centro el valor de la información y el modelo de comunicación imperante en México. El debate sobre la reglamentación del derecho a la información fue el inicio “formal” de la participación de la academia en su trabajo de incidencia sobre la definición de las políticas de comunicación del país.

En este sentido, el 18 de septiembre de 1979, el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, dio a conocer la realización de audiencias públicas que se llevarían a cabo en la Cámara de Diputados y que tendrían como objetivo conocer las posiciones del sector social sobre el reglamento del derecho a la información. El debate se desarrolló del 21

3 La Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Fundación Konrad Adenauer, el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc), la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (Felafacs), la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Red de Radiodifusoras culturales y educativas A.C., la Asociación Mexicana de Derecho a la Información.

de febrero al 26 de julio de 1980 y su valor radicó en que, por primera vez, se ventiló públicamente el tema del modelo de comunicación social en México, su importancia económica y social, así como los problemas que generaba el modelo monopolístico imperante. En este debate participaron partidos políticos, asociaciones de profesionales, periodistas, medios de comunicación, organizaciones sindicales, universidades, investigadores y ciudadanos en general, quienes dieron a conocer sus puntos de vista sobre el derecho a la información y su reglamentación. La Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) y el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Conneicc) tuvieron una participación destacada al incorporar diagnósticos académicos y propuestas puntuales que rebasaron incluso el objetivo específico de la reglamentación del derecho a la información y abarcaron las reglas generales del modelo comunicativo dominante de esos años.

En 1980, se dio a conocer el resultado de las audiencias en donde se puede observar que las principales propuestas estaban encaminaban a los siguientes aspectos:

1. Obligación del Estado de informar a la sociedad y garantizar a los ciudadanos la producción de información (43.79 por ciento).
2. Definición de una política nacional de comunicación explícita y articulada a los organismos estatales en una estructura nacional que asegurara las normas para garantizar su eficacia.
3. Reglamentar el derecho a la información y establecer un órgano regulador de las actividades de la comunicación.
4. Limitar los monopolios que se oponen al equilibrio del ejercicio del derecho a la información.
5. Y cuatrocientas cincuenta propuestas más.

El 8 de mayo de 1981 el presidente de la Cámara de Diputados, Luis M. Farías, declaró:

El cuerpo legislativo de la Cámara de Diputados no ha encontrado la cuadratura al círculo. Hasta la fecha he rechazado varios proyectos presentados porque representaban un atentado directo a la libertad de

expresión [...]. Considero difícil que durante este periodo de sesiones se presente un proyecto definitivo porque este problema es tan complejo como el de la corrupción (Farías, 1992: 349).

De manera paralela a las consultas de la Cámara de Diputados, en el Ejecutivo Federal, a través de la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia, se trabajó una propuesta de reforma estructural del modelo mediático en México, que incluía un proyecto legislativo. Este esfuerzo contó con la participación de académicos nacionales e internacionales que orientaron el trabajo de investigación diagnóstica y que junto con asesores externos y un importante grupo de pasantes de comunicación social conformaron el equipo que realizó uno de los más completos trabajos de diagnóstico y propuestas para una reforma del modelo de los medios de comunicación⁴ y que quedó registrado en más de 6500 cuartillas organizadas en treinta tomos titulado “Bases Estratégicas para la Construcción de un Sistema Nacional de Comunicación Social”.

La revista *Proceso* hizo referencia a este trabajo:

El gobierno federal tiene listo un anteproyecto de Ley General de Comunicación Social que reglamenta el derecho a la información y cuyo propósito expreso es promover la democratización de los medios de comunicación colectiva. El anteproyecto contiene disposiciones que amplían la participación popular en el manejo de los medios, entremezclados con medidas que garantizan al Estado una intervención más directa en el uso, manejo y control de la comunicación social en todos los ámbitos (Proceso, 1981).

Esta publicación parcial y anticipada dio lugar a una campaña en contra del proyecto generada por los medios de comunicación que alertaban sobre “la mordaza” y la “estatización” que proponía el Ejecutivo. Hubo una fuerte

4 Contení a un diagnóstico de la situación de los medios de comunicación en México, una propuesta de actualización normativa (Ley Integral), además de propuestas para una reordenación administrativa de las instituciones gubernamentales, entre las que estaba la creación de: el Instituto Mexicano de la Radio (IMER); el de la televisión (Imevision); el de cinematografía (Imcine) y el del libro (Imel).

presión de parte de los empresarios para que no se afectaran sus intereses ni se tocaran los privilegios de que gozaban como industria de radiodifusión.

Esas presiones surtieron efecto y el proyecto quedó abandonado. Dicha propuesta nunca fue difundida ni reconocida oficialmente; sin embargo, acerca de ella se emitieron opiniones de lo más diversas y el debate dividió y confundió a la clase política y a algunos sectores de la sociedad.

Al término del sexenio de José López Portillo, los intentos por encontrar nuevas reglas para la comunicación social debieron esperar a que el nuevo presidente diera señales de avanzar en el tema. Fue así que en el Plan de Gobierno 1982-1988 de Miguel de la Madrid se retomó el tema y el gobierno se comprometió a: “hacer realidad el derecho a la información siendo necesario expedir la ley reglamentaria del artículo 6º constitucional que abarque los diferentes aspectos de este derecho, pero respetando íntegramente la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas”. Para ello, en 1983 se convocó a la sociedad a participar en nuevas consultas, en esta ocasión invocadas por el Ejecutivo Federal, en diversas partes del país (Guadalajara, Mérida, D.F., Monterrey, Hermosillo). La participación de los académicos fue del 43 por ciento considerando las ponencias presentadas, los temas y las sedes a las que acudieron. Estos trabajos fueron publicados por el Ejecutivo Federal en una colección de doce textos denominados *Foros de Consulta Popular de Comunicación Social*.

Las principales propuestas presentadas en esta ocasión se orientaron más a los temas de la transparencia y acceso a la información:⁵

1. Transparentar los actos de los servidores públicos.
2. Actualizar las disposiciones jurídicas en materia de medios de comunicación social.
3. Crear un registro público de los medios de comunicación.
4. Transparentar la publicidad gubernamental.
5. Organizar y transparentar la acción de los medios públicos de comunicación.
6. Y seiscientas propuestas más.

Lo único que se logró realizar durante ese sexenio fue reorganizar

5 La mayor parte de ellas fueron incorporadas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2003.

la estructura administrativa de los medios del Poder Ejecutivo federal a partir de la creación de los institutos de radio, televisión y cinematografía: IMER, Imevision e Imcine respectivamente. En realidad, esta medida venía de la propuesta elaborada en el sexenio de José López Portillo.

Después de las elecciones de 1988, el país empezó a vivir un proceso de recomposición de fuerzas en el Poder Legislativo, y los partidos de oposición empezaron a tener mayor participación en el Congreso, se inició una nueva etapa caracterizada por una mayor diversidad política. Incluso, años más tarde esto llevaría, ya en el nuevo siglo, a doce años de gobiernos distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Durante el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari el debate “oficial” no volvió a tocar el tema.

Un capítulo relevante de este sexenio que no se encuentra vinculado a la reforma legislativa, pero que resulta revelador de la participación e incidencia de intelectuales y académicos en el destino de los medios de comunicación del Ejecutivo Federal es el que se relata a continuación.

En 1991, en pleno proceso de privatización de Imevision,⁶ un amplio sector de la comunidad cultural y académica de México solicitó al presidente Carlos Salinas de Gortari que el Canal 22 no fuera vendido a inversionistas privados. Salinas aceptó la propuesta y nombró una Comisión de Planeación⁷ para dotar de contenido al proyecto y definir qué debía hacerse en el Canal 22, el cual fue retirado del paquete de medios en venta.

El 25 de junio de 1991, el consejo entregó su propuesta al presidente Salinas y en ella se expuso que el Canal 22: “debe ser una opción de televisión pública con una concepción plural coordinado en sus aspectos esenciales por un Consejo de Planeación y Políticas de Desarrollo que reúna condiciones de pluralidad y suficiencia académica y cultural”.⁸

Volviendo al recuento de las propuestas de reforma relacionadas con los medios de comunicación, hubo una nueva convocatoria de consultas

6 Canales 13, 7 y 22 llamados medios públicos.

7 En el Consejo de Planeación participaron Víctor Flores Olea, Jorge Bustamante, Julieta Campos, Emilio Carballido, Teodoro Cesarman, Rolando Cordera, Carlos Escandón, Fátima Fernández, Emilio García Riera, Hugo Hiriart, Margarita Michelena, Carlos Monsiváis, Raúl Padilla, Mauricio Reyes, Enrique Rubio, Jorge Sánchez, Beatriz Solís, José Sarukan, Raúl Trejo y Eraclio Zepeda.

8 Consejo de Planeación. *Consideraciones en torno a Canal 22*. Documento entregado a Carlos Salinas de Gortari en 1991.

públicas, en 1995. Las consultas se llevaron a cabo del 8 de junio al 11 de julio de ese año y en esta ocasión la Cámara de Diputados, en su LVI Legislatura, creó una “Comisión Especial de Comunicación Social” con la finalidad de avanzar en torno a las necesarias reformas legislativas en materia de comunicación social. Se presentaron entonces seiscientos noventa y cuatro ponencias con más de 2500 propuestas y donde la presencia de los académicos y de las organizaciones como AMIC y Coneicc fueron de nueva cuenta fundamentales para generar consenso en torno a la urgencia de actualizar y modernizar la legislación. Entre otras propuestas estuvieron las siguientes:

1. Legislar de manera integral el derecho a la información en lo concerniente a: derecho de acceso a la información, derecho de réplica y el acceso a los medios. También derechos de los profesionales y derecho a la privacidad.
2. Crear un órgano autónomo y plural para su regulación.
3. Eliminar la discrecionalidad en la administración del espectro radioeléctrico.

Como resultado de estas deliberaciones, y casi a punto de cerrarse los trabajos de la LVI Legislatura, el 22 de abril de 1997, los diputados federales del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido del Trabajo (PT);⁹ miembros de la Comisión Especial de Comunicación Social, presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley; la Ley Federal de Comunicación Social, reglamentaria a los artículos 6º y 7º de la Constitución, que deroga la Ley de Imprenta de 1917 y una iniciativa que reformaba algunos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión (vigente desde 1960) y en cuya elaboración participaron algunos académicos que entre otras cosas proponían:

1. Fomentar el ejercicio pleno, plural y participativo del derecho a la información y las libertades de expresión e información que coadyuven a la conformación de una opinión pública informada.

9 El PRI había participado activamente en los trabajos, pero a la hora de contar con las iniciativas de ley que debía proponer, decidió retirarse.

2. Promover que toda persona, organización y grupo social sean sujetos activos, participantes y con efectivo y libre acceso a la información.
3. Estimular el respeto al libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a las fuentes de información.
4. Proteger y garantizar los derechos de las personas a su dignidad, libertad y vida privada.
5. Mayor independencia financiera y aumento de capacidad de producción de las emisoras públicas mediante la posibilidad de obtener ingresos por venta de espacios y servicios.
6. Terminar con la discrecionalidad en el régimen de otorgamiento de concesiones mediante la creación de un comité mixto para la asignación de concesiones de radio y televisión.

En la siguiente legislatura, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, que hasta entonces había sido presidida por el PRI fue asignada al PAN, a cargo del diputado Javier Corral Jurado (1997- 2000) y esta comisión fue la encargada de dar continuidad al trabajo, mediante la revisión y dictamen de las iniciativas. Como respuesta inmediata a esa intención, —los empresarios privados de los medios y algunos sectores del Poder Ejecutivo que vieron como una amenaza, más cercana que en fechas anteriores, el avance de la reforma jurídica de los medios, especialmente en lo que se refería al derecho a la información y el régimen discrecional de las relaciones entre los medios y el Estado— iniciaron una campaña mediática en contra de las iniciativas y del propio diputado Corral, quien ya había alcanzado un importante liderazgo en la materia y había impulsado importantes vínculos entre la academia y la política. Un resultado de esta relación fue la realización de una serie de conferencias internacionales organizadas por el propio Congreso de la Unión y en las que se retomaron los principales temas de la reforma al modelo mediático. Muchos de esos temas tuvieron su origen en el debate académico emprendido durante las consultas y las audiencias públicas de sexenios anteriores.¹⁰

10 Las conferencias en las que participaron más de mil asistentes en cada año convocadas junto con la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Ibe-

Otro capítulo inconcluso en esta historia de intentos de reforma a la ley de medios fue el que ocurrió en año 2000, cuando un partido diferente al PRI ganó las elecciones y la composición del Congreso de la Unión cambió, el PRI ya no obtuvo la mayoría y llegó un presidente del PAN, Vicente Fox.

En ese nuevo sexenio se retomó el tema de la reforma de los medios y el 5 de marzo de 2001, en la Secretaría de Gobernación, encabezada por Santiago Creel, se instaló la “Mesa para la reforma integral de la legislación de los medios electrónicos”. La tarea de ésta era establecer una agenda de temas para ser revisados y modificados de acuerdo a las condiciones imperantes de la radio y la televisión mexicanas. Participaron en esta mesa todos los sectores que intervienen en el proceso comunicativo: el Poder Ejecutivo (la Secretaría de Gobernación y la de Comunicaciones y Transportes), el Poder Legislativo (Cámara de Diputados y de Senadores), los empresarios representados por la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), los medios públicos (la red de radiodifusoras culturales y educativas), las universidades con carrera de comunicación, el Coneicc, los partidos políticos y la sociedad civil organizada.¹¹

Los intensos trabajos de esta mesa consistieron en debatir y elaborar propuestas encaminadas a la redacción de una iniciativa de ley de radio y televisión que empezó a ser elaborada con especial énfasis en

roamericana, la Fundación Konrad Adenauer y a las que se sumaron, de acuerdo a los temas que se abordaban, otras organizaciones e instituciones académicas. Los temas de estas conferencias fueron: el derecho a la información en el marco de la reforma del Estado en México (1999); los medios públicos en el marco de la reforma del Estado en México (2000); el reto de las telecomunicaciones en el marco de la reforma del Estado en México (2001), los medios electrónicos en el marco de la reforma del Estado en México (2002); el reto de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003); la relación entre la sociedad y los medios en el marco de la reforma del Estado en México (2004). Todas ellas editadas en un libro por cada conferencia además de un libro que resume y hace un balance de dichas conferencias: *Retos y perspectivas de la comunicación en el marco de la reforma del Estado en México* (2005).

11 La crónica de la forma de participación y las propuestas de la sociedad civil se encuentran en Ávila Pietrasanta et al. (2001).

las recomendaciones de la academia y de la sociedad civil. Las propuestas para el nuevo marco legislativo en los medios electrónicos contenían, entre otras, las siguientes:¹²

1. La ley en materia de medios electrónicos deberá quedar enmarcada por las normas constitucionales y las normas contenidas en los tratados internacionales.
2. Respetar las garantías individuales otorgadas por la Constitución, con especial énfasis en la libertad de expresión y el derecho a la información previsto en el artículo 6° y los tratados internacionales.
3. Reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, con normas relativas a la libre competencia, previstas en el artículo 28.
4. Expedir un programa sectorial expreso de medios electrónicos, dispuesto en el artículo 10° de la Ley de Planeación, reconociendo la necesidad de espacios que garanticen la más amplia participación social y ciudadana.
5. El Derecho de Réplica como una garantía de toda persona (física o moral) afectada por la información inexacta o agravante difundida a través de un medio de comunicación que le perjudique en su honor, reputación o dignidad.
6. La participación de la sociedad en los órganos de gobierno de los medios públicos o del Estado, a través de la representación, en términos de equidad.
7. La participación ciudadana en el órgano regulador.
8. El acceso de la sociedad civil organizada a la propiedad, administración y operación de los medios electrónicos con la posibilidad de obtener las autorizaciones para las frecuencias disponibles en el espacio radioeléctrico.
9. Las concesiones y permisos otorgados por un organismo de corresponsabilidad y con conocimiento técnico de las necesidades del desarrollo nacional en esta materia, como un órgano rector de la distribución y administración de las frecuencias estratégicas para el interés general.

12 Información tomada de los documentos internos de la Mesa de Diálogo para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Secretaría de Gobernación, agosto de 2001.

10. La participación de la Comisión Federal de Competencia Económica.
11. La definición precisa de las figuras jurídicas que podrán tener los operadores de frecuencias, en las siguientes modalidades: Concesión para uso comercial, permiso para uso no lucrativo y con fines culturales, comunitarios y sociales y de explotación directa del Estado para medios públicos.
12. Integrar principios de la Ley Federal de Telecomunicaciones.
13. Reconocer que los derechos de los niños deben ser respetados cabalmente.
14. La producción nacional deberá integrarse con producción propia y con al menos 20 por ciento de producción independiente.
15. El tiempo autorizado para publicidad no podrá exceder, en televisión el 20 por ciento y en radio el 40 por ciento del tiempo total de la programación.
16. Las sanciones a las violaciones de la ley deben considerar las reincidencias.
17. Administrar los treinta minutos del Estado entre los tres poderes, los órganos autónomos y la sociedad y definir las formas de descentralización de estos tiempos a fin de que los gobiernos de los estados y municipios puedan hacer uso para la difusión de mensajes de interés local y regional en las empresas de radiodifusión en cada uno de los estados.

Resulta importante señalar que las propuestas surgidas durante los trabajos de esta mesa de diálogo en el 2001 también retomaron muchas de las propuestas de los Foros y Audiencias Públicas convocadas en el pasado y finalmente fueron retomadas en su mayoría por la reforma constitucional aprobada en 2013 por el Congreso de la Unión.

Los resultados de la mesa de diálogo, que llevaba ya más del 70 por ciento de la redacción de una iniciativa de ley que esperaba ser presentada y consensada entre los miembros que integraba la mesa y el grupo de redacción, tuvieron que concluir el 2 de octubre de 2002 como muestra del descontento frente al decreto, conocido popularmente como el “decretazo” del presidente Fox. Este decreto modificó el reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV), (reglamento de una ley que estaba siendo trabajada para su reforma por la mesa de diálogo) y la disminución de los

“tiempos fiscales” que a manera de pago en especie los concesionarios están obligados a otorgarle al Estado en tiempos de transmisión.

Como una medida de rechazo a esa acción del presidente, los sectores social, académico y legislativo se “levantaron” de la mesa y llevaron al Senado de la República la propuesta de ley que había sido elaborada con su participación para que fuera asumida por los legisladores.

Al no existir en nuestra Constitución el derecho de los ciudadanos de proponer iniciativas al Poder Legislativo, los senadores Javier Corral (PAN) y Raymundo Cárdenas (PRD) suscribieron la iniciativa y la presentaron el 12 de diciembre de 2002 ante el pleno de la Cámara de Senadores con la firma de sesenta y cuatro senadores más del PAN, PRD, Convergencia, y Partido Verde Ecologista de México (PVEM). El proceso de dictamen de esta iniciativa se realizó en el Senado durante todo el año de 2003, y para inicio de 2004 ya se tenía el dictamen aprobatorio, a pesar de las tácticas dilatorias del PRI para retrasar la elaboración del dictamen definitivo que llevaría al pleno la propuesta de una nueva Ley Federal de Radio y Televisión.

Quizá, por esa razón, la Cámara de Diputados repentinamente y sin haber trabajado públicamente en ello decidió presentar y dictaminar, en sólo ocho días, una iniciativa de reformas a dos leyes, la Federal de Telecomunicaciones y la Federal de Radio y Televisión.¹³ Los diputados votaron en siete minutos por unanimidad dicho dictamen, con dispensa de todos los trámites. Este hecho canceló el debate en la tribuna del pleno y permitió enviarlo sin dilación al Senado de la República para su aprobación. Sin embargo, en el Senado ya se había estado trabajando el diseño de una nueva ley, que retomaba la propuesta que se había presentado en 2002 y había un amplio grupo de legisladores sensibilizados en el tema, quienes recibieron con enorme sorpresa y desconfianza esa minuta para su aprobación. La presentación de la minuta propició un amplio debate en la Cámara de Senadores y se convocaron nuevas consultas¹⁴ en las que

13 Reforma de tres artículos y adición de dos de los setenta y cuatro artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones (vigente desde 1995) y reforma de trece artículos y adición de seis de la Ley Federal de Radio y Televisión que consta de ciento seis artículos (vigente desde 1960).

14 En las sesiones con expertos participaron un total de cuarenta y seis académicos, consultores privados, representantes de instituciones, sindicatos, empresarios,

nuevamente los sectores académico y social se expresaron, sólo que ahora lo hicieron en contra de aprobar esa iniciativa, en virtud de que ésta sólo favorecía a los intereses de los empresarios y porque se descubrió que había sido redactada por un grupo de asesores contratados por Televisa por lo que públicamente se le conoció como la “Ley Televisa”.

Las presiones y el cabildeo de los empresarios al Poder Legislativo surtieron efecto; la “Ley Televisa” se aprobó en el Senado en marzo de 2006, después de una larga sesión en la que se presentaron argumentos por los cuales no debía ser aprobada e, incluso, porque había claras violaciones a la Constitución. El Senado también ignoró la reacción pública expresada, particularmente, en la prensa en contra de su aprobación.

Después de ser aprobada, un grupo de cuarenta y siete senadores, que estaba convencido de la gravedad de este hecho estableció los argumentos jurídicos necesarios para presentar una acción de inconstitucionalidad, el 4 de mayo de 2006, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Nuevamente se generó un importante debate público y hubo sesiones en la SCJN para definir las posturas en torno a la inconstitucionalidad de la aprobación de la “Ley Televisa”. Estas sesiones fueron públicas y se difundieron por el canal de televisión del Congreso de la Unión. Finalmente, de los once artículos impugnados, los ministros invalidaron totalmente dos, el 28 y el 28^a. Declararon nulas varias porciones normativas en seis artículos más y en uno de los transitorios.¹⁵

organizaciones civiles, etc., quienes expresaron sus opiniones en torno a la Minuta. En este caso, los datos generales reportan que de los cuarenta y seis participantes, doce (el 26 por ciento) se pronunciaron a favor de su aprobación sin modificaciones y treinta y cuatro (el 74 por ciento) en contra. Los doce que se manifestaron a favor, cuatro son de la cirt, seis son consultores privados y dos son ex comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), por otra parte los treinta y cuatro que expresaron su opinión en contra de aceptarla sin modificaciones se encuentran, siete académicos, seis organizaciones académicas, seis organizaciones civiles, dos sindicatos, dos periodistas y once radiodifusores privados y tres representantes de emisoras públicas, uno de ellos en representación de todas las emisoras de Estado.

15 Artículo 17 G: subasta pública; artículo 17 E: opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia (CFC); artículo 16: plazo de veinte años fijo; artículo 16: refrendo automático; transitorio que prohibía el nombramiento de comisionados previos.

La sentencia de la SCJN en la que se rechazaron a los artículos que violentaban la Constitución constituyó un documento de gran valor para la sociedad en general y para el análisis y reflexión académica; por otro lado, el debate público había alcanzado una gran madurez en el tema, lo que motivó la persistencia de continuar la demanda de una reforma democrática. La siguiente cita, tomada de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, da muestra de ello:

Esta realidad —el modelo de comunicación concentrador y mercantilizado— evidencia la vulnerabilidad de las audiencias frente a los emisores y pone de manifiesto la necesidad de darle mayor peso a los derechos de expresión, información y prensa, desde el punto de vista de los receptores, es decir, desde la perspectiva de la dimensión social de este derecho, así, tratándose de medios de comunicación que requieren del uso de un bien público restringido como es el espectro radioeléctrico, el Legislador está obligado a regularlo de manera tal que garantice la igualdad de oportunidades para su acceso y propicie un pluralismo que asegure a la sociedad la permanente apertura de un proceso de comunicación que vivifique la democracia y la cultura (DOF, 2007).

Para atender las recomendaciones de la SCJN, el 7 de septiembre de 2006, el Senado instaló un grupo plural¹⁶ que se encargaría de revisar la legislación en materia de radio y televisión. Nuevas consultas a los sectores involucrados marcaron el inicio del trabajo de este grupo de legisladores. Finalmente, y en mucho gracias al debate público, se acepta que el marco normativo de los medios electrónicos ya no es suficiente y se reconoce ampliamente su necesaria actualización. En septiembre de 2008, se

16 El 7 de septiembre de 2007 se crea en el Senado el grupo plural para la revisión de la legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; de octubre de 2007 a enero de 2008 se llevan a cabo las audiencias con los actores relacionados con el sector; en mayo de 2008 concluye su trabajo y se encarga a otro grupo la redacción de una iniciativa de ley que integrara los aspectos considerados en las consultas del grupo plural; en septiembre de 2008, se concluye la redacción de una propuesta de iniciativa integral acordada con los partidos Acción Nacional y el de la Revolución Democrática.

concluyó una nueva iniciativa de ley acordada con todos los legisladores integrantes del Grupo Plural y redactada por un grupo especial, a quien se encargó retomar las propuestas y los antecedentes establecidos por la SCJN. El 8 de abril de 2010 fue presentada¹⁷ de manera simultánea tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores la iniciativa de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales, fue avalada por la firma de doscientos cincuenta diputados y sesenta y tres senadores de todos los partidos políticos. La importancia de este grupo redactor, para el contexto de este trabajo, radica en que en su integración se incorporó a miembros de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, quienes tuvieron una participación fundamental durante todo el proceso narrado. Su integración al grupo redactor representa uno de los ejes fundamentales de la vinculación entre la sociedad, la academia y la política. En este grupo participaron quienes habían estado presentes en la elaboración de iniciativas y estrategias a lo largo de los diversos momentos de la historia de este recuento y que en su mayoría pertenecen a instituciones de educación superior y participan en diversas asociaciones de la sociedad civil.

La importancia de la iniciativa de ley, elaborada en 2008 y presentada en el Congreso de la Unión en 2010, resulta relevante en el contexto de la aprobación de las reformas de 2013 y 2014, pues en estas últimas fueron retomados diversos aspectos ya considerados en la iniciativa de 2008. Algunos de los temas que contenía la iniciativa de 2008 y que se encuentran reflejados en la reforma constitucional de 2013 y en su ley secundaria de 2014 son:

1. *Integral*. Se propone una ley moderna integral y convergente que incentive la competencia y su incorporación al desarrollo tecnológico.
2. *Servicio público*. Se concibe a las telecomunicaciones y a la radio-difusión como servicios públicos de interés general.
3. *Órgano regulador*. Se concibió la creación de un Instituto Federal de Telecomunicaciones y de Contenidos, y que la reforma actual aprobó como Instituto Federal de Telecomunicaciones, con autonomía constitucional.

17 Durante 2009 se hizo la presentación de versiones parciales de esta iniciativa ante el pleno del Senado de la República, pero hasta el 2010 se presentó de manera completa.

4. *Inversión extranjera regulada, no simulada.* Se regula la inversión extranjera al 100 por ciento en telecomunicaciones y hasta el 25 por ciento en radiodifusión ajustado a los convenios de reciprocidad con los países interesados.
5. *Contraprestación para todos.* Para las concesiones con fines de lucro debe mediar el pago de una contraprestación.
6. *Todas son concesiones.* Se homologan las autorizaciones para uso de espectro a la figura de la concesión, destacando entre estas, las concesiones de uso comercial con fines de lucro y las concesiones de uso público o social sin fines de lucro (antes conocidas como permisos).
7. *Medios comunitarios y sociales.* Se reconoce en las concesiones para uso social a los medios comunitarios y se les generan derechos.
8. *Derechos de los pueblos indígenas.* Se incorpora un procedimiento de otorgamiento de frecuencias expedito y simplificado.
9. *Medios públicos.* Se reconoce a los medios de Estado y se les determinan funciones y responsabilidades específicas (constitución de organismos públicos descentralizados, asegurar su autonomía de gestión e independencia editorial, garantizar la participación de los sectores privado y social).
10. *Derecho a obtener ingresos para la operación.* Para las asignaciones de uso público y las concesiones de uso social se incorpora la posibilidad de recibir ingresos por donativos, venta de productos y/o servicios y patrocinios.
11. *Convergencia.* Para la convergencia de servicios (adicionales y de valor agregado) se establecen procedimientos y pago de contraprestaciones.
12. *Retransmisión.* Se regula la retransmisión de las señales de televisión abierta en los sistemas restringidos por ser un servicio universal que debe ser atendido en beneficio de los usuarios (*must carrier* y *must offer*).
13. *Dominancia.* Para frenar la concentración se establece la figura de la dominancia (preponderancia en la actual ley) cuando un operador tenga una presencia relevante y concentradora en el sector y establece obligaciones específicas que impidan conductas anticompetitivas, y contrarias al interés general.

14. *Límites a la concentración.* Cuando exista un operador dominante en una región o localidad no se permitirá que tengan nuevas frecuencias.
15. *Derechos de los usuarios y audiencias.* Se reconocen los derechos de las audiencias.
16. *Clasificación horaria en contenidos.* Se asume la responsabilidad de proteger a la niñez de los contenidos mediáticos, estableciendo que la programación no apta para los niños y adolescentes será a partir de las 10 p.m. Este apartado no fue cabalmente atendido en la legislación secundaria, el sistema de clasificación se dejó en manos de la Secretaría de Gobernación, atribución que generó una discusión, pues el horario infantil quedó acotado hasta las cuatro de la tarde.
17. *Programación infantil.* Evitar la programación que estimule la violencia; promover la tolerancia y el respeto a la diversidad de opiniones e igualdad de género; informar y orientar sobre los derechos de las niñas y los niños; promover una cultura ecológica y evitar las transmisiones contrarias a los principios de paz, de no discriminación y de respeto a todas las personas.
18. *Publicidad.* Regula la publicidad dirigida a la población infantil y las distintas modalidades de publicidad que se considera que se ajustan a las actuales formas publicitarias (publicidad entre programa y programa; la publicidad en cortes comerciales dentro del programa; la publicidad en el desarrollo del programa a través de los mismos conductores, la superposición de imágenes o sonidos, lemas, logotipos, símbolos, emblemas; la publicidad de telemercadeo y las inserciones pagadas). Se prohíbe la publicidad encubierta. Este apartado no fue considerado por la LFTR de 2014.
19. *Producción nacional independiente.* Dentro del porcentaje establecido para la programación nacional, al menos el 20 por ciento tendrá que ser contratada a productores independientes. Como obligación de incentivar la creación y producción audiovisual nacional se crea el Fondo para el Apoyo para la Producción Nacional Independiente. Tampoco quedó claramente regulado en la ley de 2014.
20. *Atención a la población con discapacidad.* Se establece la obligación de garantizar que la población con discapacidad auditiva y visual tenga las mismas oportunidades que las demás personas para

tener acceso a la programación, (sistema de subtulado de acceso opcional). En el caso de la información relevante y de interés general y en al menos uno de sus espacios informativos diarios, de manera simultánea al lenguaje oral, los operadores deberán emplear la lengua de señas mexicana y/o subtítulos.

21. *Códigos de ética y defensores de audiencia.* Los prestadores del servicio de radio y televisión deberán poner a disposición del público su Código de Ética y designar a un defensor de la audiencia.
22. *Derechos de los periodistas.* Se establece que los profesionales de la información, que trabajen en radio y televisión, podrán negarse motivadamente a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios del código de ética, sin que ello pueda suponer sanción o perjuicio. Este punto que fue propuesto en 2010 no fue incorporado en la de 2014.
23. *Transparencia.* Se establecen el Registro Público de Telecomunicaciones y el Registro de Usuarios con el fin de hacer pública toda la información que en este sector se genera.

Como podemos constatar en esta crónica de propuestas legislativas, en la aprobación de las nuevas reglas para las telecomunicaciones y la radiodifusión, la sociedad en general y en particular la academia y las organizaciones sociales especializadas en el tema han cumplido un importante rol para mantener en la agenda pública el tema sobre la reforma al modelo de comunicación y su democratización. Los principales problemas y particularmente las propuestas que fueron incorporadas en la reforma constitucional de 2013 y en la LFTR presentan las huellas de los debates y el trabajo realizado en los pasados intentos por reformar las leyes en la materia.

Las demandas que han sido incorporadas al nuevo marco regulatorio han sido producto de un largo camino de consensos acumulados. Sin embargo, como toda ley, todo es perfectible y será necesario insistir en ajustar las omisiones, afinar los preceptos y remediar las contradicciones que contiene la reforma constitucional y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para ello sigue siendo esencial la permanente evaluación y seguimiento que la sociedad y la academia deben hacer en la experiencia de su puesta en marcha.

Uno de los temas fundamentales, que deberá ser revisado, es el de los medios públicos ya que éstos pueden llegar a constituirse en una de las medidas para atajar las implicaciones que ha traído un modelo altamente concentrado en pocas manos y en consecuencia en pocas voces. Lo que encontramos en la ley actual sobre medios públicos sigue siendo insuficiente para que estos sean un necesario contrapeso frente al modelo comercial privado predominante en nuestro país. Este es, tal vez, uno de los aspectos que más temprano que tarde deberá ser ajustado en el nuevo marco regulatorio. En la práctica social se deberá desarrollar un trabajo de mayor alcance para la necesaria toma de conciencia de quienes tienen en sus manos los medios públicos y más puntualmente para que la propia sociedad, como audiencia con derechos, pueda alcanzar el nivel de exigencia y seguimiento ante lo que estos medios le ofrecen para garantizar el pleno ejercicio de su derecho a la información.

Lo que corresponde hoy es continuar este esfuerzo de evaluación de las nuevas reglas para la comunicación en todos sus temas, limitaciones y alcances para enfrentar los nuevos retos que se nos presentan. Sin duda este tema no podrá dar marcha atrás porque los protagonistas de la acción ya no están solos, han logrado establecer relaciones con los que tienen a su cargo la reflexión. La búsqueda de una reforma jurídica de la comunicación en México también nos ha dejado, a quienes de manera directa hemos estado involucrados, enormes lecciones acerca de la fertilidad del trabajo que integra y vincula. Nos ha *forzado* a sumar esfuerzos y vincular los capitales y valores específicos necesariamente complementarios de cada uno de los sectores involucrados, que insisten y apuestan a la necesidad de hacer valer sus convicciones.

Sí, si se tiene muy claro el punto en común, la complejidad podrá estar, tal vez, en la búsqueda de formas de interacción entre los actores que conforman una organización y la academia para dar salidas enriquecedoras al trabajo que la sociedad promueve e incidir en la vida pública. Sobre todo se trata de no dejar que estos esfuerzos se queden en los espacios institucionales que existen para el trabajo de la reflexión académica. Debemos asumir la importancia de establecer vínculos y construir alianzas para avanzar en la concertación con distintos grupos sociales que se relacionan con la acción, objeto de la reflexión.

FUENTES

ÁVILA PIETRASANTA, I., A. CALLEJA y B. SOLÍS

- 2001 *No más medios a medias, participación ciudadana en la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos*. México: UAM / Senado de la República / Fundación Ebert.

FARIAS, L.

- 1992 *Así lo recuerdo. Testimonio político*. México: FCE, 349.

FERNANDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E.

- 2014 “La democracia como acción concertada y el futuro del Estado social”, *Persona y Derecho* 70/71, núm 1/2: 77-113.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

- 2007 “Sentencia de la Suprema Corte de Justicia”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto.
- 2002 “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio.
- 1995 “Ley Federal de Telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación*.
- 1960 “Ley Federal de Radio y Televisión”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero.

PEZA, C., DE LA

- 1999 *La interrelación entre los campos político y académico de comunicación*, ponencia presentada en el Encuentro Nacional de Investigadores de la Comunicación. Tlaxcala: AMIC.

RAFAEL RODRÍGUEZ CASTAÑEDA

- 1981 “Anteproyecto de ley que propone control, formar y metas de la comunicación”, *Proceso*, núm. 256 (septiembre).

SOLÍS, B., COORD.

- 2004 *La relación Sociedad/Medios en el marco de la reforma del Estado en México*. México: UAM.
- 2002 *Los medios electrónicos en el marco de la Reforma del Estado en México*. México: Fundación Konrad Adenauer.
- 1998 *El derecho de la información en el marco de la reforma del Estado en México*. Tomo I y II. México: Cámara de Diputados.