

# NO MÁS MEDIOS A MEDIAS

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REVISIÓN INTEGRAL  
DE LA LEGISLACIÓN DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS**

**Irma Ávila Pietrasanta  
Aleida Calleja Gutiérrez  
Beatriz Solís Leree**



# NO MÁS MEDIOS A MEDIAS

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REVISIÓN INTEGRAL  
DE LA LEGISLACIÓN DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS**

**Irma Ávila Pietrasanta  
Aleida Calleja Gutiérrez  
Beatriz Solís Leree**

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

### **Primera edición: 2001**

©Fundación Friedrich Ebert-México y autoras.

Editores:

\*AMEDI-Asociación Mexicana del Derecho a la Información; e-mail: bsolise@prodigy.net.mx

\*CONEICC-Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación; e-mail: fmartin@campus.mty.itesm.mx

\*Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República; e-mail: erojero@senado.gob.com

\*Comunicación Comunitaria, A.C.; e-mail: pietrasanta@laneta.apc.org

\*AMARC México-Asociación Mundial de Radios Comunitarias; e-mail: aleida@laneta.apc.org

\*Fundación Friedrich Ebert-Representación en México; e-mail: fesmex@laneta.apc.org

\*Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación de la Fundación Friedrich Ebert-Quito, Ecuador; e-mail: promefes@uio.satnet.net

### **Segunda edición: junio de 2002**

©Senado de la República

©Fundación Friedrich Ebert-México y autoras.

Yauatepec 55, Col. Condesa, México 06140, D.F. Tel. 55 53 53 02

www.fesmex.org

Se permite la reproducción parcial o total del texto de este libro a condición de que sea mencionada la fuente y se haga llegar copia al editor.

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*

# INDICE

<b>Presentación</b>	<b>9</b>
<b>Prólogo</b>	<b>11</b>
<b>Introducción</b>	<b>13</b>
<b>1. Derechos de los ciudadanos a la comunicación</b>	<b>17</b>
El sustento internacional	22
<b>2. Los antecedentes del debate</b>	<b>29</b>
Cómo empezó todo	31
Una pausa legislativa de 15 años	36
Proyectos legislativos en el nuevo escenario 2000/2001	40
<b>3. Participación social en los medios</b>	<b>47</b>
<b>Algo de memoria histórica</b>	
Comunicación para el desarrollo	50
Participación social y organizaciones civiles en los medios	52
Otras formas de acción en comunicaciones	55
Operando medios	57
Las demandas de los últimos tiempos	61
<b>4. La Mesa de Diálogo para la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos</b>	<b>67</b>
Los trabajos de la Mesa	72
Los trabajos de los grupos temáticos	78
<b>5. Mesa de la sociedad civil, o lo que dimos por llamar la Mesa Paralela</b>	<b>95</b>
Cómo empezó el proceso	97
Propuesta de la sociedad civil. De dónde partimos	100
1. Principios y derechos fundamentales	102
Principios fundamentales	102
Derechos ciudadanos	109
2. Régimen jurídico	113
Concesiones y permisos	113
Medios de Estado	116

3. Interés general	122
Programación	122
Competencia económica	135
4. Arbitrio	140
Jurisdicción y competencia	140
<b>6. Los retos</b>	<b>149</b>
<b>Anexos:</b>	<b>155</b>
1. Repercusión pública de la revisión de la legislación de los medios electrónicos en la prensa mexicana. Carlos Gómez V.	157
2. Organizaciones y participantes en la Mesa	165
3. Índice de Contenido del CD	169

Es necesario tomar en cuenta las demandas de comunicación y de cultura para cualquier tipo de Política de Comunicación para que deje de ser una imposición estatal o una imposición de las elites, para comenzar a ser una política democrática.

No se trata sólo de la democratización de los medios, sino también de tomar conciencia del papel que los medios tienen en la democracia, en la democratización de nuestras sociedades. Me refiero a la reorganización de las relaciones entre el Estado y el Mercado, a la consideración del consumidor como ciudadano, al nuevo sentido de los consumos culturales y, por lo tanto, la necesidad de incorporar las demandas de la gente en el campo del establecimiento de las Políticas Culturales.

Jesús Martín Barbero, 1993.



## Presentación

La estructura de la radio y la televisión mexicanas puede enfrentar cambios sustanciales de llevarse a la ley algunas de las conclusiones a las que llegaron los grupos de trabajo definidos en la denominada Mesa de Diálogo para la Reforma Integral del Marco Jurídico de los Medios Electrónicos, que se instaló el 5 de marzo del 2001, a iniciativa de la Secretaría de Gobernación.

Espacio inédito de discusión en el esfuerzo por actualizar una Ley Federal de radio y televisión, que data de 1960. El diálogo realizado entre concesionarios, permisionarios, autoridades, académicos, legisladores, partidos políticos y sociedad civil, ha dado pasos importantes y ofrece una prueba de que es posible avanzar en la diversidad cuando hay buena voluntad de las partes involucradas.

En ese diálogo ha quedado claro lo inaplazable que resulta revisar el marco jurídico que de manera parcial y segmentada hoy define las bases de la operación de nuestra radiodifusión y este texto da cuenta puntual de las características en las que se desarrolló el trabajo de la Mesa de Diálogo.

La Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado participa en su difusión por considerar que todo proceso de reforma legislativa en nuestro país, especialmente en materias como ésta, en las que el interés general y el diálogo abierto y transparente sean el eje conductor de nuevas regulaciones.

La importancia de este texto radica en la mirada de las organizaciones sociales respecto a este proceso, los legisladores tenemos la responsabilidad de atender sus argumentos y contribuir a su difusión, particularmente cuando en este tema han tenido una participación histórica que debemos conocer y reconocer.

En estricto sentido, sabemos que el debate no se inaugurara con ese eventual proyecto de Ley, en él la sociedad ha sido consultada en múltiples ocasiones, los partidos políticos han hecho compromisos en esta materia y se han elaborado valiosas propuestas que deben ser incorporadas a los trabajos y particularmente, deben ser rescatados para su consideración en los argumentos de sustento de un nuevo marco jurídico. Es este sentido el que orienta el interés de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado, para participar en la edición de este trabajo.

*Senador Javier Corral Jurado*  
Presidente  
de la Comisión de Comunicaciones y Transportes  
Senado de la República

## Prólogo

La Fundación Friedrich Ebert-FES es una fundación política de Alemania, una institución privada sin fines de lucro, comprometida con las ideas y valores de la democracia social. La FES tiene oficinas propias en 90 países y actividades en más de cien y desde hace más de 30 años trabaja en México.

En el 2001, reflejando los cambios políticos habidos en esta nación, FES México empezó una nueva etapa en su trabajo. La idea principal es fortalecer el diálogo político entre México y Alemania. Ese mismo año, comenzó con una nueva área del trabajo en su oficina en México: medios de comunicación. Con ello, la Fundación Friedrich Ebert reconoce el rol fundamental de éstos, sabiendo que sin su democratización y sin la participación activa de la sociedad civil en ellos, no hay avances posibles en la democratización de nuestros países.

Para la Fundación Friedrich Ebert, la participación de la sociedad civil en las Mesas del Diálogo para la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos es un hecho histórico en México, y por ello acompañó este proceso con gran interés.

FES-México busca apoyar la sensibilización de los distintos actores sociales sobre el papel de la comunicación y el ejercicio del periodismo, impulsando el diálogo social, apoyando reformas legales y políticas para el sector de los medios de comunicación y ofreciendo capacitación práctica.

No se trata de copiar o exportar modelos alemanes o europeos; por el contrario, reconocemos que muchas de las propuestas latinoamericanas para

la democratización de los medios y para la participación de la sociedad civil en ellos son de las más avanzadas en el debate internacional.

*No más medios a medias* es un libro que describe un proceso democrático y sistematiza los primeros resultados del reciente debate mexicano. Ignorar estas propuestas para democratizar los medios de comunicación sería perder una oportunidad histórica.

*Jürgen Moritz*  
Fundación Friedrich Ebert-México

## Introducción

¿Por qué un libro sobre la participación ciudadana en la revisión integral de la legislación de medios electrónicos? Porque queremos valorar el hecho inédito de que por primera vez la sociedad civil es reconocida como un interlocutor válido para la discusión y el debate de propuestas en la revisión del marco jurídico de los medios. Esta discusión que tradicionalmente se había hecho sólo en los ámbitos del poder, ahora se ampliaba para incluir a otros actores sociales, reconociendo así que en la comunicación social existen muchos más intereses y derechos que deben ser considerados. También es importante señalar que la representación ciudadana en la Mesa de Diálogo no era una situación de coyuntura, era el resultado del trabajo colectivo del que aquí damos cuenta.

Durante más de dos décadas diversas organizaciones civiles, colectivos, profesionales y ciudadanos han participado en múltiples foros y debates en la materia, exponiendo sus planteamientos, demandas y propuestas. Sin embargo, no siempre hemos tenido la oportunidad de contar con un registro escrito que rescate el valor de un proceso colectivo y no sólo quede en la memoria de quienes participaron.

*No más medios a medias*, es un esfuerzo por difundir y sistematizar las propuestas en materia de medios electrónicos a partir de los trabajos de la *Mesa Paralela de la Sociedad Civil*, y que fueron presentadas en la *Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de Medios Electrónicos*, convocada por el Ejecutivo.

El reto de recuperar una discusión tan rica no fue nada fácil; más allá de lo escrito en las minutas de las reuniones, hay mucho más que rescatar a la hora de la pasión en las discusiones. En este trabajo no se encuentran plasmadas

las opiniones personales de unos u otros, se encuentran las propuestas que se mantuvieron tras la decantación de nueve largos meses en los que se logró poner en blanco y negro, y avaladas por la contundencia del consenso, las que consideramos las más importantes demandas de la sociedad en esta materia.

Más allá de la afinación de detalles y de posiciones particulares entre quienes participábamos, había el objetivo común de incidir en la toma de decisiones de algo que nos corresponde por derecho.

Queremos reconocer el trabajo de todas las personas, organizaciones y colectivos que participaron en la discusión y los procesos que le precedieron, donde se han hecho esfuerzos por democratizar la palabra; sin ellas simplemente no hubiera sido posible realizar este texto. No pretendemos haber hecho “la recopilación” ni de todas las demandas de la sociedad, ni de “todas” las experiencias ciudadanas en la materia. Manejamos la información accesible en este momento para nosotras, y por supuesto no es una información exhaustiva, en todo caso es apenas un punto de partida de trabajos más completos en el futuro en la materia. Esto es tan sólo el comienzo de lo que esperamos sea una sistematización de las propuestas ciudadanas.

Los ciudadanos no queremos más unos medios ajenos a nosotros, distantes, desinformadores, sin espacios para la sociedad civil. No queremos tampoco vacíos jurídicos y leyes que tan sólo son cómplices de la discrecionalidad gubernamental y mediática, amigos de la irresponsabilidad informativa, y represora de los medios ciudadanos y comunitarios.

La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos garantizados en la Constitución, en el capítulo de las “garantías individuales”, no son derechos de concesionarios, gobierno y partidos, son derechos de todos, y frente a la realidad mediática y legislativa del país tenemos aquí un problema de violación a los derechos humanos.

Los ciudadanos decimos *No más medios a medias*, no solamente porque no queremos ser sólo los receptores del proceso, sino vigilar que se nos proporcione la información plural necesaria para nuestras decisiones fundamentales.

Queremos también que se nos reconozca el derecho y la capacidad de hacer comunicación, medios interesantes y sociales.

En México, esta clase de medios no han sido posible y los que han existido por derecho propio han sido perseguidos, hostigados, intimidados y confiscados, y su razón de ser, por pequeña que parezca, constituye la expresión de una necesidad no satisfecha.

El proceso de democratización del país hace ahora más urgente que nunca el legislar en la materia con compromiso social y apego a los derechos humanos fundamentales, negados durante décadas a los mexicanos.

Este libro se encuentra acompañado de un disco compacto, que contiene información relevante, que consideramos un contexto importante para entender y dimensionar las propuestas de los grupos de participación ciudadana. El lector interesado en ampliar sus horizontes en la materia podrá acceder a información, documentos, artículos y material nacional e internacional que le ayudara a profundizar en el tema.

Las autoras, queremos compartir este pequeño logro con las organizaciones que participaron y que apoyaron la publicación de este trabajo, y agradecer profundamente su colaboración. Todas ellas son organizaciones e instituciones comprometidas con la idea de difundir la palabra de la sociedad civil en materia de comunicación.

La Fundación Friedrich Eber-México, que recientemente ha dado un especial impulso a la participación de las organizaciones ciudadanas en la comunicación, al tiempo que ha fomentado la interlocución de los diferentes actores involucrados en el debate; particularmente, la Fundación ha colaborado en el proceso mismo de la discusión, apoyando algunas de las diversas reuniones de difusión sobre el trabajo de la Mesa Paralela. El especial interés de la Fundación por impulsar la democratización de los medios en el mundo y difundir los resultados de experiencias concretas fue el resorte que impulsó la iniciativa, desde sus sedes en México y Quito, para invitarnos a desarrollar este trabajo.

La Asociación Mundial de las Radios Comunitarias, AMARC, organismo reconocido por la UNESCO, que trabaja en la promoción del derecho a comunicar a nivel mundial, y tiene entre sus líneas fundamentales de trabajo el reconocimiento legal de las radios comunitarias en el mundo.

La Asociación Mexicana de Derecho a la Información, organización social que tiene entre sus objetivos el construir las formas de integración, alianza y enlace entre quienes reflexionan sobre la realidad de los medios de comunicación y quienes la materializan en los hechos, teniendo como sujeto esencial de su trabajo a quienes la viven cotidianamente: los ciudadanos. Asimismo, busca la difusión de los derechos y responsabilidades de los diversos actores del proceso comunicativo, y el impulso de la discusión pública de las libertades de expresión e información y el derecho a la información intentando incidir en organizaciones, no gubernamentales y gubernamentales, que tengan entre sus competencias alguno de los principios básicos involucrados en el concepto mismo del derecho a la información.

La Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, en especial su Presidente, el Senador Javier Corral Jurado, que tiene entre sus atribuciones el análisis de la legislación de los medios electrónicos y que ha estado atenta a los procesos ciudadanos, y cuya participación en este texto es un hecho que la compromete en el proceso parlamentario que continúa

para la materialización de los objetivos en una nueva legislación en esta materia.

Comunicación Comunitaria A.C., es una organización civil que apoya la democratización de los medios de comunicación, trabajando en tres líneas fundamentales: la generación de públicos críticos y participativos, la producción de mensajes desde la sociedad y la participación en la discusión pública sobre los asuntos de la comunicación social en México.

Finalmente, el resultado de este esfuerzo colectivo que narra la experiencia de las organizaciones sociales en México y que se suma a las múltiples luchas que se han dado y que aún están por darse en América Latina, para México, es sin duda, una experiencia digna de ser revisada.

DERECHOS DE LOS CIUDADANOS A  
LA COMUNICACIÓN



El ejercicio de los derechos informativos vigentes en el mundo, así como en diversos tratados internacionales están, en términos jurídicos, vigentes en nuestro país; sin embargo, la falta de mecanismos reales para su pleno ejercicio ha permitido que en México estos derechos, a fuerza de no ejercerse, casi se olvidan. ¿Tenemos los ciudadanos derechos en materia informativa? ¿Cuáles son estos derechos y como podemos ejercerlos? ¿La libertad de expresión es para nosotros o sólo para los periodistas y concesionarios de los medios?, ¿tenemos derecho a saber?, ¿los ciudadanos podemos manejar nuestros propios medios de comunicación, como en tantos otros países del mundo?

En su libro *Régimen constitucional de las libertades de expresión e información en los países del mundo*,<sup>1</sup> Ernesto Villanueva revisa el estado de las libertades de expresión e información y de sus derechos accesorios en las Constituciones de los países del mundo; así, podemos observar su condición en nuestro país y partir de ello para avanzar en la definición de los principales argumentos que la sociedad civil organizada ha decidido reivindicar y plasmar en los ordenamientos jurídicos secundarios que les den plena validez. Los principales derechos que en materia de libertad de expresión y derecho a la información se encuentran reconocidos son:

I. Libertad de expresión. La Declaración Francesa de 1789 lo codifica en términos de derecho positivo al establecer que: "Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun religiosas, con tal que su manifestación no

---

<sup>1</sup> Villanueva, Ernesto. *Régimen Constitucional de las Libertades de Expresión e Información en los países del mundo*. Fragua Editorial, España, 1997.

trastorne el orden público establecido por la ley". Este derecho es reconocido en 178 países, en el 94% de las Constituciones.

- II. Libertad de información. Este derecho adquiere su registro de reconocimiento legal el 10 de diciembre de 1948, en el artículo 19 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, donde se establece que: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". Es reconocido en 71 constituciones, el 37%.
- III. Derecho a recibir información. El derecho de los individuos a recibir información de interés público susceptible de permitir la conformación de la opinión pública libre, consustancial a un Estado democrático de Derecho. Este derecho es recogido por 82 países, o sea, en el 43% de las 189 constituciones del mundo.
- IV. Derecho a difundir información. El derecho de los individuos a difundir información de carácter noticioso, como requisito *sine qua non* de la conformación de la sociedad civil sobre la que se erige un Estado democrático de derecho. Este derecho es regulado por las Constituciones de 74 países, es decir, por el 39% de éstas.
- V. Derecho de acceso a los documentos en poder de entidades públicas. Este derecho surge como contrapartida del deber de informar del Estado. El 16% de los países (30), ha recogido en sus Constituciones este derecho.
- VI. Secreto profesional de los periodistas. El secreto profesional periodístico se trata de una variante distinta al secreto profesional que opera en otras profesiones. El contenido del secreto es, en este caso, el autor de la información que se considera de interés público y, por tanto, susceptible de ser difundida. El periodista no está obligado, en estricto sentido, a guardar el secreto de sus fuentes de información, si bien puede hacerlo por razones de profesionalismo y de ética. Los países del mundo que han incorporado el secreto profesional de los periodistas como parte del catálogo de derechos fundamentales son 13; esto es, el 7% de las constituciones.
- VII. Cláusula de conciencia de los periodistas. Derecho subsidiario, relativamente reciente, del derecho de la información, que consiste en el derecho que asiste al periodista para negarse a llevar a cabo, dentro de sus actividades profesionales en la empresa informativa, aquellas tareas que sean contrarias a sus convicciones ético-deontológicas, sin sufrir por tal negativa ninguna sanción. En los últimos años algunos países han

constitucionalizado este derecho para brindar mayor protección al ejercicio del periodismo; entre ellos: España, Paraguay y Portugal, el 1% de las constituciones.

VIII. El derecho de autor del trabajo periodístico. Es la protección del derecho de autor del trabajo periodístico como figura autónoma del derecho de autor en su acepción tradicional. Este derecho sólo ha sido recogido por la Constitución de Paraguay.

IX. Derecho de réplica. Se entiende como “la facultad que se concede a una persona, física o jurídica, que se considere perjudicada en su honor, prestigio o dignidad, por una información, noticia o comentario, publicada en un medio de comunicación social y que le lleva a exigir la reparación del daño sufrido mediante la inserción de la correspondiente aclaración, en el mismo medio de comunicación e idéntica forma en que fue lesionado.”

22 países han incorporado en su Constitución este derecho, lo que representa el 11% de las constituciones del mundo.<sup>2</sup>

En el estudio, México se encuentra en la lista de países que reconocen la libertad de expresión y aparece en el grupo de naciones que se rigen dentro del sistema constitucional decimonónico, que sólo reconoce genéricamente las libertades, lo que en la práctica genera dificultad para su ejercicio.

La indudable importancia que estos derechos han adquirido en diferentes países, en particular los constitucionalmente democráticos tiene, sin duda, su fundamento en el esfuerzo internacional que desde diversos organismos se ha venido desarrollando y de los cuales nuestro país no está, aunque a veces pareciera quererlo, ajeno. La normatividad internacional obliga a los países a asumirlos en su norma interna para establecer los mecanismos jurídicos e institucionales para su pleno ejercicio. De acuerdo a nuestra Constitución, en su artículo 133, los Tratados y Convenios internacionales signados por México y ratificados por el Senado de la República, son norma interna y para mayor precisión de su validez, recientemente, en noviembre de 1999, la Suprema Corte de Justicia emite su Tesis LXXVII/99, en la que establece que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes federales y en un segundo plano respecto a la Constitución federal.

Los derechos ciudadanos a la comunicación, son derechos jurídicamente válidos y todos debemos asumirlo así y luchar por que éstos queden planamente garantizados en las leyes mexicanas. Para los trabajos desarrollados en la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos, que se expone en este texto, es fundamental partir de la exposición de los preceptos internacionales que dan sustento a las demandas de la sociedad.

---

<sup>2</sup> *Ibidem.*

## *El sustento internacional*

La necesidad del respeto a la libertad de expresión tiene su antecedente en la *Declaración de los Derechos del Hombre* de 1789, que fue retomado y actualizado por la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre* aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948; alude fundamentalmente a ello en su artículo 19:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

El ejercicio de la libertad de expresión implica el derecho a recibir y a emitir información y opiniones sin censura, a través de los medios de comunicación, establecido de igual manera en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante estos años el derecho internacional reconoció, defendió, y apoyó estos derechos mediante tratados, pactos y declaraciones, y en nuestro país la norma secundaria que los haga posible sigue siendo letra muerta.

Años más tarde, el 19 de diciembre de 1966, en la Asamblea General de las Naciones Unidas se aprueba el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que en su artículo 50 determina que “Las disposiciones establecidas serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados Federales, sin limitación ni excepción alguna”, por lo que de acuerdo con nuestro artículo 133 constitucional, estos preceptos debían ser incorporados como válidos en la normatividad. La falta de voluntad de nuestro país permitió que apenas 14 años después este Pacto fuera ratificado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 18 de diciembre de 1980<sup>3</sup> y publicado en el *Diario Oficial*, “para su debida observancia”, el 9 de enero de 1981. En este Pacto se precisa, en su artículo 19, el derecho de libertad de expresión y difusión de pensamiento:

- 1.- Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
- 2.- Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
- 3.- El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña

---

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 1981.

deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Posteriormente, el 22 de noviembre de 1969, se lleva a cabo, en San José de Costa Rica, la *Convención Americana sobre derechos humanos* de la OEA, donde se alude de manera directa a la necesidad de incorporar a la Carta de la Organización normas más amplias para hacer posible las condiciones que permitan “consolidar en el Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto a los derechos esenciales del hombre.” Los Estados miembros convienen firmar el llamado “Pacto de Costa Rica”, en el que se definen de manera clara los conceptos que aluden a la libertad de expresión, derecho a la privacidad, derecho a la información y derecho de réplica.

### Artículo 13.

- 1.- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
- 2.- El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben expresarse fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
- 3.- No se puede restringir el derecho de expresión 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 encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
- 4.- Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
- 5.- Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones

a la violencia o cualquier otra acción legal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

#### Artículo 14.

- 1.- Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.
- 2.- En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán a las otras responsabilidades legales en que se hubiere incurrido.
- 3.- Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística o cinematográfica, de radio o televisión, tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

Los acuerdos de esta Convención fueron aprobados en México por la Cámara de Senadores el 18 de diciembre de 1980.<sup>4</sup> Nuevamente la validez de estos preceptos en México se encuentra en el doble discurso que implica su aceptación como mero trámite, ya que su inoperancia y falta de referente en leyes internas no ha permitido que éstos se conviertan en verdaderas prácticas en el modelo de comunicación en nuestro país.

En 1976 y en el marco del debate internacional sobre la información y la comunicación tuvo lugar, auspiciada por UNESCO, la *Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en San José de Costa Rica*, con la participación de los gobiernos de 21 países latinoamericanos, incluido México. En esta reunión se reconoció la existencia de sectores de la población que viven un aislamiento informativo, y en su recomendación número seis atribuye:

"Responsabilidades a los Estados para la determinación de Políticas Nacionales de Comunicación, concebidas en el contexto de las propias realidades de la libre expresión y el respeto a los derechos individuales y sociales."

Y en su recomendación número siete aconseja:

"Crear Consejos Nacionales de Políticas de Comunicación en los que tendrán participación los grupos interesados y sectores sociales de base, de acuerdo con el derecho interno de cada país".

---

<sup>4</sup> Según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981; el 7 de mayo, en ése mismo órgano, se publica el Decreto de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con estos antecedentes, el debate internacional continúa otorgando importancia cada vez más sustantiva a la participación de los medios; la UNESCO, principal protagonista de este debate promueve, en su XX Conferencia General, en septiembre de 1978, la Declaración sobre principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas, al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional y la lucha contra la propaganda belicista, el racismo y el apartheid. Y establece además:

El acceso del público a la información debe garantizarse mediante la diversidad de los medios de comunicación de que éste dispone, permitiendo así a cada persona verificar la exactitud de los hechos y fundar objetivamente su opinión sobre los acontecimientos. Igualmente, los medios de comunicación deben expresar las preocupaciones de los pueblos y de los individuos, favoreciendo así la participación del público en la elaboración de la información.<sup>5</sup>

Al año siguiente, la XXI Conferencia General de la UNESCO, una de las más importantes en la discusión de las Políticas de Comunicación, hace suyo y adopta el informe final presentado por la Comisión Internacional de Estudios sobre Problemas de la Comunicación, presidida por Sean Mc Bride,<sup>6</sup> que proclama la necesidad de relaciones uniformes y de mayor igualdad de derechos en el terreno de la información y las comunicaciones en el mundo. El informe Mc Bride definía por primera vez el concepto del Nuevo Orden Mundial de Información y la Comunicación (NOMIC); con el consenso de 153 países asistentes se aprueban los conceptos contemplados en la resolución del NOMIC, algunos de los cuales plantean:

- Eliminación de desequilibrios y desigualdades en materia de comunicación.
- Supresión de los efectos negativos de ciertos monopolios públicos o privados.
- Pluralidad en las fuentes informativas.
- Libertad de prensa e información.
- Libertad de los periodistas y los profesionales de los medios de comunicación, libertad no desvinculada de la responsabilidad.

---

<sup>5</sup> *Declaración sobre principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas, al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional y la lucha contra la propaganda belicista, el racismo y el apartheid.* Artículo II-2.

<sup>6</sup> Sean Mac Bride, Premio Nobel de la Paz y Coordinador de la Comisión. Texto completo presentado en el libro *Un solo mundo. Voces múltiples.* Fondo de Cultura Económica, México.

· Respeto del derecho del público, grupos étnicos y sociales y a los individuos a tener acceso a las fuentes de información y a participar activamente en el proceso de la comunicación.

Sobre la base de los principios generales establecidos por las organizaciones internacionales, los países miembro definen y explicitan su propia legislación interna; la observancia que México haga de estos preceptos servirá sin duda para sustentar las propuestas de normatividad o los ajustes y precisiones necesarias a la legislación vigente en atención a la cada vez más urgente homogeneización de preceptos internacionales en el campo de la información, la cultura y la difusión de las ideas en donde los medios de comunicación cumplen un papel fundamental.

El Tratado de Torremolinos (UIT) de 1992 y el artículo 33 del Convenio Internacional de Telecomunicaciones, con el ajuste alcanzado en Nairobi en el 2000, establecen a su vez que, como patrimonio de la humanidad, corresponde al Estado administrar este recurso limitado, favoreciendo su acceso de manera amplia y equitativa a toda la ciudadanía.

La titularidad de las frecuencias corresponde a la sociedad como tal y la finalidad primaria de los medios de comunicación es el servicio público, por lo que la libertad de expresión no puede ser supeditada a ofertas económicas, cuyo carácter mantiene un criterio de exclusión a la ciudadanía

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hace referencia también a que el pleno reconocimiento de la libertad de expresión es una garantía fundamental para asegurar el Estado de Derecho y las instituciones democráticas, por lo que, en términos de la libertad de expresión, destaca que la distribución de las frecuencias para radio y televisión no debe estar basada solamente en criterios económicos, sino en un sistema democrático y el derecho a la libertad de expresión e información. Las subastas que contemplen criterios únicamente económicos son incompatibles con un sistema democrático y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el punto 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a la Relatoría Especial, adopta lo siguiente:

Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios demo-

cráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

Aquí se han expuesto sólo los principales ordenamientos internacionales que han incorporado los derechos de los ciudadanos a la comunicación y las definiciones que en torno a estos derechos se han establecido como norma internacional. Lo increíble es que con este universo de Tratados, aún sea una realidad virtual para México, ya que no existen leyes secundarias que hagan esos principios realidades ejecutables.

La situación es tan grave que incluso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA emitió, en 1999, en su Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, la Recomendación 758, en la que solicita al Gobierno Mexicano:

“Que promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos sexto y séptimo de la Constitución Mexicana, en una forma abierta y democrática, a fin que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva.”

No sólo en ámbito de las organizaciones internacionales y los Estados se han firmado tratados que generan compromisos y posiciones ante este tema; los industriales privados integrados en la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), también tienen compromisos internacionales, como el adquirido en su participación en la Declaración de Panamá firmada en 1999 en el marco de la UNESCO.

Suscrita en la Ciudad de Panamá el 22 de marzo de 1999, en el contexto del Encuentro de propietarios y directores de estaciones de radio y de televisión de América Latina para una cultura de paz, por invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del Gobierno de la República de Panamá, se rescata:

“Que la libertad de expresión es primordial para la democracia, la justicia, la construcción y consolidación de la Cultura de Paz y la No Violencia, que debemos actuar y cooperar en la promoción de una Cultura de paz y de No Violencia, rechazando todas las formas que -desde los gobiernos o desde cualquier otra instancia- atenten contra la libertad de expresión, tanto de los medios de comunicación como de los ciudadanos; reconocer la multiculturalidad de nuestras sociedades y fomentar la convivencia intercultural, rechazando toda discriminación por razones de género, raza, lengua o religión, así como garantizar el pleno acceso a los medios de comunicación de los pueblos, comunidades y personas de las culturas originarias, incluyendo la transferencia de tecnologías, la protección de los derechos individuales y colectivos de los pueblos, el derecho a la diversidad y a la diferencia, la preservación del patrimonio cultural indígena, fortaleciendo los valores de paz.”

Asimismo, los representantes de la CIRT de México se comprometieron a “reafirmar que la legalidad es el único medio de acceso justo a las frecuencias de radio y televisión. A fin de garantizar dicho acceso y regularizar situaciones de hecho recomendamos, cuando sea necesario, el análisis y la puesta al día de las actuales leyes y reglamentos de telecomunicaciones”.

Y mientras en México todavía hay quien se pregunta si la información es un derecho humano fundamental, en la Cumbre de los Pueblos en Quebec, Canadá, en febrero del 2001, los resolutivos finales destacan *el derecho a comunicar* como derecho humano fundamental a promover.

“Queremos Estados promotores del bien común, capaces de intervenir activamente para asegurar el respeto de todos los derechos humanos, incluyendo, para las mujeres, el derecho a una maternidad libremente consentida; y para fortalecer la democracia, el derecho a la comunicación, así como asegurar la producción y distribución de la riqueza.”

En este marco no puede ser ignorado que la información es punta de lanza de todo sistema democrático; México no puede permanecer al margen de la normatividad internacional en el campo de la comunicación y la información, por lo que resulta necesaria la revisión de los conceptos básicos que determinan el modelo de comunicación social vigente, considerando el camino trazado por muchos otros países y, también, por el respeto a las normas internacionales que, como ya decíamos, son ley en nuestro país.

La voluntad de las organizaciones sociales ha sido demostrada en diversos momentos y hoy está participando en la definición de las nuevas reglas; el Estado tiene frente a la sociedad y también frente a los organismos internacionales, la responsabilidad de responder a su obligación de incorporar los derechos humanos fundamentales tanto en sistema institucional de las normas como estableciendo los mecanismos operativos que les dé plena vigencia.

LOS ANTECEDENTES DEL  
DEBATE



### *Cómo empezó todo*

En materia de medios de comunicación social, en México contamos con un número importante de disposiciones jurídicas que conforman el cuerpo normativo de las instituciones dedicadas a la comunicación; en ellas debemos reconocer lagunas fundamentales en materias como la regulación de los medios del Estado, los derechos y responsabilidades de los profesionales de la comunicación, los derechos de los ciudadanos, las reglas para la competencia equitativa y la expresión plural de la sociedad, la forma en la que se dispone de las frecuencias que conforman parte importante de la distribución de la información de los medios electrónicos y, por supuesto, las nuevas normas que el proceso de internacionalización de la información y las tecnologías globalizadoras imponen. Sumados a estos vacíos, la mayor parte de la normatividad vigente carece de la eficacia jurídica por el grave problema de su incumplimiento o, peor aún, por la discrecionalidad de su aplicación.

En pocas palabras, y sólo a manera de puesta en común, es importante puntualizar que las disposiciones jurídicas en México se han emitido, a lo largo del tiempo, respondiendo a diversos intereses y atendiendo más a los intereses particulares de algunos grupos en el poder y a las necesidades del mercado, que a las de la sociedad en su conjunto. Tenemos un marco jurídico, para la prensa, que data de 1917, una Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, y las más recientes: Ley Federal de Telecomunicaciones, de 1995, y Ley Federal de Cinematografía, de 1999. En el marco constitucional, la garantía al derecho a la información, incorporado como parte del artículo sexto de la libertad de expresión, en 1977 y que hasta la fecha no cuenta con norma secundaria que le defina y dé materialidad.

Las políticas públicas de comunicación han debido oscilar de acuerdo con la ingeniería gubernamental dispersando las atribuciones entre varias Secretarías de Estado; la mutua necesidad de acuerdos extra legales estimuló un binomio entre empresarios de los medios y autoridades gubernamentales para el desarrollo del sector, permitiendo acuerdos concertados de mutuo beneficio, además de la discrecionalidad en la aplicación de las normas, y la “disciplina” del poder legislativo, que respondió durante más de 70 años al partido en el gobierno permitió la ventajosa situación de la normatividad del sector.

Los primeros pasos que en el país se iniciaron tienen como antecedente la crisis del sistema político, cuya rigidez y falta de pluralidad quedó evidenciada en 1968, por lo que iniciada la década de los 70<sup>1</sup> la necesidad de un cambio se vio reflejada en el proyecto denominado de la Reforma Política.

El 30 de diciembre de 1977, el Ejecutivo envió al Congreso una iniciativa que modificaría 17 artículos constitucionales, incluyendo la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, exponiendo para ello que estimaba “conveniente establecer como prerrogativas de los partidos políticos su acceso permanente en la radio y la televisión, sin restringirse a los períodos electorales. Esta prerrogativa tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho de información que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo sexto constitucional. Siendo los partidos políticos entidades fundamentales para la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación se traducirá en mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará magnitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información”.

Así, el “nacimiento” institucional del derecho a la información se da de la mano con la Reforma Política de México. Con el inicio de este proceso, aunque lento, se empezaron a generar cambios fundamentales en el campo electoral y en el reacomodo de las fuerzas políticas. Aparentemente recorriendo caminos paralelos y a veces confrontados, la reforma política y la reforma de los medios no pueden disociarse en su análisis.

Después de las elecciones de 1988,<sup>1</sup> el país empezó a vivir un proceso de acomodo de fuerzas y en el Poder Legislativo los partidos de oposición comenzaron a tener mayor participación en el Congreso. México inicia así una nueva etapa que hoy, después de los resultados de la elección del 2 de julio del 2000, con el triunfo para la Presidencia de la República de Vicente Fox, del Partido Acción Nacional, ponen fin a casi ochenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional.

---

<sup>1</sup> Con un triunfo cuestionado de Carlos Salinas de Gortari, del Partido Revolucionario Institucional, frente a su cercano opositor Cuahutémoc Cárdenas, del Partido de la Revolución Democrática, que había agrupado a las fuerzas de izquierda del país.

Como ya se mencionaba, en el camino paralelo de la Reforma Política en México, el Derecho a la Información, surgido constitucionalmente bajo su amparo, también ha debido sortear algunas batallas en su intento por avanzar. En diciembre se cumplirán 24 años de aquella reforma constitucional que adicionó al artículo sexto<sup>2</sup> la obligación del Estado de “garantizar el derecho a la Información”.

Cabe señalar que no sólo el contexto interno hacía surgir el tema del Derecho a la Información; en el marco internacional México había participado en el debate de la ONU y la UNESCO y en las discusiones y, finalmente, en la firma de Convenios que reconocen el derecho a la información y la libertad de expresión, que debieron tener una influencia tanto en los niveles gubernamentales como en algunos sectores sociales, especialmente académicos, que permitieron que, al avanzar el debate, el Derecho a la Información adquiriera su verdadera dimensión.

El recuento de Tratados y Convenios Internacionales había puesto en claro el reconocimiento de los derechos informativos y nos ubica los conceptos y enfoques que enmarcaron e influyeron la discusión que en el ámbito nacional se dio en torno al Derecho a la Información. La mayor parte de las declaraciones y propuestas surgidas en el debate internacional conllevan un compromiso por parte de los países participantes de adecuar el orden nacional a los principios en los que se ha mostrado adhesión.

En este contexto podemos ubicar la posición que, desde su campaña presidencial, adoptara José López Portillo, el 18 de octubre de 1975:

En un mundo en el que se multiplica y crece la influencia de los medios de comunicación social, el derecho a la información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad del consumo, consolidar el sistema de libertades y garantizar la efectividad de los procesos democráticos.<sup>3</sup>

El planteamiento inicial del derecho a la información, en términos de una promesa concreta, se presenta en 1976, como parte del Plan Básico de Gobierno 1976-1982:

El derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia. Es una forma eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza de la opinión de ideas.

---

<sup>2</sup> Artículo 6. “La libre manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público. El derecho a la información será garantizado por el Estado” (este párrafo fue adicionado en 1977).

<sup>3</sup> Entrevista de prensa para el periódico *La Stampa*, Salamanca, Guanajuato, 18 de octubre de 1995.

José López Portillo avanza en su definición y manifiesta su plena convicción sobre la urgente necesidad de poner orden en materia de comunicación y cumplir con la promesa hecha en su campaña sobre el derecho a la información:

En el caso de la información no basta con abrir la oportunidad legal y libre para que haya información y comunicación. En una economía mixta, en la que los procesos mercantiles también se garantizan, menester es garantizar que quienes por la fortuna no tienen medios, tengan, sí, la seguridad de informar y ser informados.<sup>4</sup>

Al año siguiente, el 4 de octubre de 1977,<sup>5</sup> López Portillo envía a la Cámara de Diputados la iniciativa que modificó 17 artículos constitucionales, incluyendo la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en donde queda modificado el artículo sexto, con la incorporación del concepto de derecho a la información que, como ya mencionamos, se considera un derecho pensado para los partidos políticos.

El siguiente paso era materializar las intenciones expresadas constitucionalmente a través de un instrumento concreto y, así, el 28 de junio de 1978 José López Portillo menciona:

Hay mucho que decir en el derecho a la información que hemos elevado a categoría constitucional. No sólo hemos hablado de derecho a la información, lo hemos institucionalizado, vinculado como está a la reforma política. Falta, claro, una reglamentación por ley secundaria, que estamos planeando.<sup>6</sup>

Y ésta es la gran tarea legislativa que tenemos frente a nosotros, en la que toda nuestra sociedad, si quiere avanzar por el camino de la democracia, de la tolerancia y de la libertad, debe participar en la gran tarea de hacer efectivo el derecho social a la información, convertir la oportunidad democrática en certidumbre operativa.<sup>7</sup>

El 18 de septiembre de 1979, el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, dio a conocer la realización de audiencias públicas, que tendrían como objeto conocer las posiciones del sector social sobre el reglamento de ese Derecho:

Se trata de un derecho muy delicado, de un equilibrio muy delicado entre libertad de expresión y derecho a la información. Se ha interpretado erróneamente que este derecho suponga cargos u obligaciones para los medios de

<sup>4</sup> Discurso pronunciado durante la Celebración del Día de la Libertad de Prensa. México D.F., 7 de junio de 1977.

<sup>5</sup> La iniciativa es aprobada en el Congreso el 30 de diciembre de 1977.

<sup>6</sup> Conferencia de prensa, México D.F., 19 de junio de 1970.

<sup>7</sup> Declaración de JLP en la celebración del día de la libertad de prensa, el 1o. de junio de 1978.

comunicación, olvidándose que la primera carga, la primera obligación es para el Estado.

Al cerrarse el plazo para las audiencias públicas, el 16 de octubre de 1977, se habían inscrito alrededor de 140 ponencias para las 14 audiencias en el D.F. y las seis regionales en Guadalajara, Hermosillo, Mérida y Monterrey. La importancia del debate desarrollado en la Cámara de Diputados queda demostrada por la participación de partidos políticos, asociaciones profesionales, periodistas, medios de comunicación, organizaciones sindicales, universidades, investigadores y ciudadanos en general, que se inscriben para dar a conocer sus puntos de vista sobre el derecho a la información y su reglamentación.

Las discusiones, las propuestas y las más de 5000 cuartillas entregadas a la Cámara pusieron en evidencia un problema que rebasó en mucho las expectativas del Estado. El debate superó los límites de la discusión meramente técnica sobre un reglamento, dejando constancia de que el problema de la información y la comunicación social había crecido demasiado rápido, favorecido por el silencio, tanto del Estado como de los ciudadanos en general. La oportunidad fue aprovechada para poner en evidencia la unilateralidad en la estructura de los medios de comunicación y que el Estado debía asumir la decisión política de poner orden en el sistema informativo. Se vierten proposiciones que, más que aportar específicamente al tema para el que fueron convocadas, dejan en claro que el reglamento al Derecho a la Información sería insuficiente, ya que sólo resolvería parte del problema; se demanda una modificación del sistema de información, y la definición de una Política Nacional de Comunicación Social, como base y fundamento del mismo Derecho a la Información.

Un 43.79% de las ponencias expuso la obligación del Estado a proporcionar información plural a la sociedad y de garantizar la gestión de los ciudadanos en la producción de información. Otra propuesta que alcanza gran consenso es la de conformar una política de comunicación explícita y que articule los diferentes organismos estatales en una estructura nacional y establezca normas para asegurar su eficacia. También se reconoce la necesidad de limitar a los monopolios en los medios y la dependencia informativa de las agencias informativas. Las consecuencias negativas de estos problemas, la omisión de información que concierne a grupos sociales significativos y ausencia de información sobre los principales problemas del país, son vinculados a la presencia de intereses privados y transnacionales. Y sobre estos asuntos es demandada una urgente solución.

El 8 de octubre de 1980, el Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana, responde a los grupos que empiezan a expresar su oposición frente a esta discusión:

Es oportuno señalar que si los círculos de poder económico, beneficiarios del actual estado de cosas en materia informativa, están en verdad decididos a asumir su plena responsabilidad ante la sociedad mexicana -en ella operan y gracias a ella son posibles-, tendrán que empezar por aceptar el valor fundamental de la norma jurídica y la conveniencia de legislar en una materia tan importante para el desarrollo político y social de la nación; el ejercicio pleno de ese derecho no implica la restricción de una garantía individual, como es la garantía de la libertad de expresión, sino precisamente la ampliación de esa libertad irrenunciable de la parte social, ahora obstaculizada por los mecanismos monopolicos de comunicación. De esta manera, el falso antagonismo entre libertad de expresión y derecho a la información queda plenamente revelado.

Esta declaración pone en evidencia la constante contradicción con la que nuestro gobierno ha manejado su política internacional en este asunto, pues internamente su reglamentación ha sido imposible y cualquier intento legislativo ha sido calificado de mordaza contra la libertad de expresión, sin mayor explicación y difusión ni de los contenidos de las propuestas, ni de las razones concretas para su rechazo. Los principales sujetos de este debate han sido dos conceptos fundamentales que, ubicados en niveles distintos del derecho, han sido enfrentados como enemigos irreconciliables: las libertades individuales y los derechos sociales, en este caso, la libertad de expresión y el derecho a la información.

### *Una pausa legislativa de 15 años*

Por constituir los antecedentes inmediatos a las propuestas legislativas que actualmente se debaten en México, es importante ubicar los trabajos de 1995, con un Congreso que por primera ocasión carecía de una mayoría absoluta del PRI, cuando los legisladores mexicanos conforman una Comisión Especial de Comunicación Social<sup>8</sup> y convocan a consultas públicas con el fin de elaborar una propuesta de ley reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución, relativos a la libertad de expresión, el derecho a la información y la libertad de imprenta, con lo que volvieron a poner el tema en el escenario del debate público del que, por cierto, hasta hoy no ha dejado de estar presente.

---

<sup>8</sup> Constituida el 28 de enero de 1995 con el mandato de “consultar a la ciudadanía y recoger opiniones para que hagan efectiva y salvaguarden la libertad de expresión, amplíen y fortalezcan el estado del derecho a la información, adecuen el marco jurídico a las transformaciones ocurridas en el ámbito de la información y la comunicación”.

La consulta pública se realizó del 8 de junio al 11 de julio de 1995, en once foros regionales con los temas de Estado, sociedad y medios, Medios electrónicos, Medios impresos y Programación y publicidad.

En la mesa de Estado, sociedad y medios se presentaron 396 ponencias: de periodistas, de funcionarios públicos, de legisladores, de organizaciones ciudadanas y de académicos. El conjunto de ponencias recoge, para este tema, 1952 propuestas específicas, particularmente referidas a la necesidad de reglamentar el derecho a la información, en donde se incluyen en particular la garantía al derecho de réplica, el acceso a la información, los derechos de los profesionales, etc. La mesa que nos interesa resaltar, en tanto que se refiere a los medios electrónicos, fue la II. En ésta, se presentaron 125 ponencias, en donde se expresaron diversos sectores sociales: periodistas, académicos, asociaciones civiles, abogados, investigadores, ciudadanos en lo particular, funcionarios públicos, y comunicólogos y cineastas.

Entre las propuestas concretas que para los medios electrónico se expusieron en este Foro se encuentran las que se refieren particularmente a la necesaria actualización de la Ley federal de Radio y Televisión, argumentando su obsolescencia con respecto tanto a los cambios tecnológicos, como a la necesidad de incorporar a la ley; aquellas demandas de la sociedad, entre las que se detallan:

- Que se consolide la responsabilidad del Estado hacia los públicos, medios y comunicadores.
- Que se garantice el derecho a la información de forma equitativa para el conjunto de la sociedad.
- Que el derecho de réplica, que ya existe en los medios impresos, se extienda a los demás medios, en especial a los electrónicos, creando además instancias jurídicas que aseguren espacios adecuados para que las personas o instancias aludidas puedan ejercer el derecho de réplica.
- Que sea responsabilidad del medio corroborar la fuente de su información y, en el supuesto de cometer un error respecto a lo difundido, se otorguen las mismas condiciones, en tiempo y horario, para que el o los afectados hagan valer su derecho de réplica.
- Que se dote a la televisión pública de instrumentos legales que hagan posible la obtención de financiamiento.
- Que se promueva el federalismo, propiciando la efectiva regionalización y municipalización de la radio y la televisión.
- Que se incorpore la regulación de nuevas tecnologías.
- Que se desarrolle la radio y televisión de cobertura limitada o comunitaria en el medio urbano y rural, con el apoyo de instituciones educativas y organizaciones sociales.

- Que se refuerce y fomente la radio y televisión indígenas en sus propias lenguas y de acuerdo a sus intereses.

Sobre el otorgamiento de concesiones se consideró que hasta ahora existe un ejercicio discrecional en el Ejecutivo. La fundamentación de las propuestas se basa en la necesidad de ampliar las instancias y dar claridad a los criterios de otorgamiento. Además, encontramos propuestas específicas:

- Que se establezca una adecuada duración de las concesiones de radio, televisión y uso de satélites.
- Establecer criterios claros para el otorgamiento de concesiones y permisos de radio y televisión.
- Especificar en el Plan Nacional de Desarrollo una distribución equitativa y racional de las concesiones
- Que el Poder Legislativo esté facultado para otorgar, revocar o sancionar concesiones, reglamentando los criterios para tal efecto, terminando así con las facultades discrecionales que el Ejecutivo ejerce con la Ley Federal de Radio y Televisión vigente.

#### Tiempos fiscales y legales

- Se propuso reestructurar y reglamentar el uso y distribución de los 30 minutos diarios para uso del Estado (tiempo legal), de manera que éstos sean utilizados real y efectivamente por los distintos grupos de la sociedad, organizaciones civiles, instituciones educativas y culturales de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.
- Que el 12.5% sea pagado en efectivo y, asimismo, descentralizado y aprovechado mediante convenios en los horarios preferenciales, por ejemplo el triple A.
- Que el 12.5% sea utilizado por organizaciones civiles y no sólo para campañas gubernamentales o partidos políticos.

Como resultado de estas consultas, la Comisión Especial de Comunicación Social trabajó para evaluar las propuestas y cumplir el objetivo que tenía establecido en cuanto a presentar una propuesta de Ley reglamentaria de los artículos 6 y 7 constitucionales y que, en consecuencia, se derogara la Ley de Imprenta de 1917 y en su lugar quedara claramente establecido un marco jurídico moderno y acorde con las necesidades informativas de la sociedad mexicana. En virtud de la alta frecuencia de demandas y propuestas en torno a los medios electrónicos definieron retomar aquellas que referían a la necesidad de modificar

el régimen de concesiones y considerar las demandas planteadas por parte de los permisionarios en el sentido de revisar las fuentes de financiamiento.

En ese sentido, el 22 de abril de 1997 los diputados federales del PRD, PAN y PT,<sup>9</sup> miembros de la Comisión Especial de Comunicación Social, presentaron al pleno de la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley: La Ley Federal de Comunicación Social, reglamentaria a los artículos sexto y séptimo de la Constitución, y que derogaba la Ley de Imprenta de 1917, y una iniciativa que reformaría algunos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Entre los objetivos de la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social estaban:

- Fomentar el ejercicio pleno, plural y participativo del derecho a la información y las libertades de expresión e información para contribuir a la conformación de una opinión pública informada;
- Promover que toda persona, organización y grupo social sean sujetos activos, participantes y con efectivo y libre acceso a la información;
- Estimular el respeto al libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a las fuentes de información;
- Proteger y garantizar los derechos de las personas a su dignidad, libertad y vida privada;
- Establecer las normas de las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad, reconociendo y preservando sus libertades y derechos.

Por otra parte, en la iniciativa de modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión se pretendía lograr una 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, y terminar con la discrecionalidad en el régimen de otorgamiento de concesiones mediante la creación de un Comité Mixto para el otorgamiento y renovación de concesiones y permisos de radio y televisión.

En 1998, con el cambio a la LVII Legislatura, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía<sup>10</sup> fue la encargada de dar continuidad al trabajo, mediante la revisión y dictamen de las iniciativas presentadas en la anterior legislatura. Para ello, se inició un intenso trabajo de consultas especializadas, seminarios y conferencias nacionales e internacionales, a fin de consultar especialistas y generar un mayor conocimiento de los legisladores sobre tan importante responsabilidad.

<sup>9</sup> El PRI, a pesar de haber trabajado en la Comisión Especial de Comunicación Social, decide no firmar las iniciativas.

<sup>10</sup> La presidencia de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía pasaba del PRI al PAN, con la presencia del Diputado Javier Corral Jurado.

El 13 de septiembre 1998, la Comisión de RTC informa, a través de su boletín *Comunica*, sobre el calendario de actividades en el que se encontraba la revisión de la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, que planteaba su dictamen definitivo para el 27 de octubre. Los empresarios privados de los medios y algunos sectores del poder ejecutivo, que vieron como una amenaza más cercana el avance de la reforma jurídica de los medios, inician una fuerte campaña de acusaciones y desinformación acerca de las características de las iniciativas de ley, apenas en revisión.

Del 30 de septiembre al 4 de octubre de 1998,<sup>11</sup> se llevó a cabo una acción concertada de varios periódicos y noticieros de radio y televisión que, con gran cobertura y coincidencias, daban cuenta de que en la Cámara de Diputados se estaba gestado una “ley mordaza” que pretendía coartar la libertad de expresión y que, con ello, los legisladores pretendían controlar los medios de comunicación. La conclusión de este período fue nuevamente el silencio, la postergación y el temor a tocar el tema, especialmente en una etapa electoral en la que todo se cobra, en donde todo tiene costos políticos, especialmente el querer modificar las relaciones entre los poderes y, sin duda, los medios son un poder.

Sin embargo, fuera de los ámbitos institucionales, la sociedad y la comunidad académica continuaron el debate como en ninguna otra época; los foros, conferencias y seminarios proliferaron a lo largo y ancho del país y la vinculación con los sectores políticos permaneció abierta esperando nuevos momentos políticos que permitieran avanzar la necesaria reforma.

### *Proyectos legislativos en el nuevo escenario 2000/2001*

Los resultados electorales del 2000, que dieron la victoria a Vicente Fox Quesada, del PAN, para asumir la presidencia del país, sacudieron las estructuras de un régimen priísta anquilosado y desgastado y, en consecuencia, la de muchas alianzas y negociaciones discrecionales que, a espaldas de la ley, habían venido afianzando relaciones entre los medios y el gobierno; la incertidumbre de los acontecimientos largamente negociados ponía más que nunca en evidencia la necesidad de la ley.

Insistir en la necesidad de nuevas leyes para los nuevos tiempos requiere también, en los momentos de la transición, de nuevas formas en las que las

<sup>11</sup> En este corto período de una semana se ocuparían más de 169 artículos, fundamentalmente encabezados por *El Universal* (32%). Con encabezados como los siguientes: “Pretenden diputados controlar los medios” (*El Heraldó*); “Impondrá mordazas, la iniciativa que impulsan PAN y PRD” (*Excelsior*); “Quieren diputados censurar y quitar concesiones”. (*La Prensa*); “No se consultó a los dueños de los medios” (CIRT); “Proponen diputados órgano que controle a los medios” (*El Universal*); “Pretenden diputados el terrorismo informativo” (*El Sol de México*); “Diputados del PAN proponen Ley Mordaza” (*Oraciones*).

leyes se elaboren, en las que éstas se materialicen y, sobre todo, de nuevas formas en su supervisión y vigilancia, particularmente en el marco de una campaña política como la de Vicente Fox, que se comprometió al establecimiento y respeto irrestricto del Estado de Derecho.

A partir de los primeros días de febrero del 2001, el tema de la regulación de los medios adquiere nueva fuerza; fueron varios los asuntos que debemos ubicar en el escenario:

- La incertidumbre como estímulo para la necesidad de contar con normas y reglas claras, toca a todos los sectores sociales y empieza a otorgar al derecho su valor.
- La composición plural del Congreso de la Unión, que le exige la recuperación del espacio antes relegado, estimular la discusión abierta de iniciativas de ley y la supervisión necesaria de la ciudadanía frente a un Poder Legislativo que ejerce el rol que la misma Constitución le atribuye, la de legislar.
- Mensajes del Poder Ejecutivo, particularmente del titular de la Secretaría de Gobernación.<sup>12</sup>
- La recuperación del valor de la participación ciudadana en la definición no sólo de sus gobernantes, sino en su propia soberanía.

Hoy en México se encuentran en pleno proceso de debate, elaboración y análisis legislativo tres áreas fundamentales de la comunicación, todas ellas con amplios debates y consultas en las que académicos y organizaciones sociales, cámaras industriales, gobierno y partidos políticos participan no sólo con propuestas, sino en las mesas de trabajo donde se toman acuerdos y se definen las líneas básicas. En otros casos, como en el de la Ley de Acceso a la información, se presentan iniciativas de

---

<sup>12</sup> Esperado durante 40 años, la materialización del Consejo Nacional de Radio y Televisión (CNRTV) establecido en la Ley vigente, es anunciado por la Secretaría de Gobernación, y aunque esta decisión es aplazada sirvió como punta de lanza que obligó a los empresarios a reconocer la necesidad de actualizar la ley, si es que se pensaba empezar a cumplirla. La oposición histórica a la instalación de este Consejo, a pesar de su vigencia jurídica, ha sido negociada con un poder con el que se mantenía la certeza de acuerdos no escritos a cambio de un apoyo incondicional que mantuviera a ambos sectores en el ejercicio pleno de sus poderes. En el Título Quinto, sobre Coordinación y Vigilancia, en su Capítulo I, la Ley (LFRT) establece la creación del Consejo Nacional de Radio y Televisión como el Organismo Coordinador de las funciones de coordinación y vigilancia de la ley y, según prescribe el artículo 90, *se integra por cuatro representantes del Ejecutivo, dos representantes de la Industria de la Radio y Televisión y dos de los trabajadores*. Y en el artículo 91 detalla las atribuciones que la Ley le encomienda: "Coordinar las actividades a que se refiere esta ley; Promover y organizar las emisiones que ordene el Ejecutivo Federal; Servir de órgano de consulta del Ejecutivo Federal; Elevar el nivel moral, cultural, artístico y social de las transmisiones; Conocer y dictaminar los asuntos sometidos a su estudio y opinión por las Secretarías y Departamentos de Estado o por las instituciones, organismos o personas relacionadas con la radio y la televisión".

ley elaboradas desde el ámbito directo de los sectores directamente involucrados, como el propio Poder Ejecutivo, o bien desde los empresarios periodísticos y grupos académicos. Así, hoy se encuentran instaladas comisiones o mesas de trabajo debatiendo tres grandes apartados del derecho de la información:

- Ley Federal de Telecomunicaciones.
- Reforma integral de la legislación de los medios electrónicos.
- Ley de Acceso a la Información.

Para la revisión de Ley Federal de Telecomunicaciones se constituyó una comisión bicameral, con participación de la Cámara de Senadores y de Diputados, que tiene como objetivo la elaboración del un nuevo marco legal en materia de telecomunicaciones, que sostiene reuniones periódicas con los sectores directamente involucrados, y se abrió un proceso de consulta (industria, academia, sociedad) para recibir propuestas. Los puntos centrales de la discusión los constituyen la recomposición y autonomía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano regulador; la definición precisa de los criterios que permitan mayor transparencia en el proceso de otorgamiento de concesiones, la regulación de la participación extranjera y la posibilidad de incorporar en esta ley lo correspondiente al otorgamiento de las concesiones para la operación de la radiodifusión abierta, ya que actualmente sólo la restringida está en el ámbito de su competencia.

Por otra parte, la propuesta de Ley de acceso a la información se encuentra en una etapa más avanzada y logra mayores consensos para su aprobación en el Congreso. En este tema, el avance se expresa en la presentación de diversas iniciativas de ley presentadas ante los Congresos locales de los estados y en el propio seno de la Cámara de Diputados Federal.<sup>13</sup>

Para su aprobación pasaron por la mesa de análisis las siguientes propuestas:

---

<sup>13</sup> Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los municipios de Guanajuato. Presentada en el Congreso local por el Grupo parlamentario del PRI el 22 de marzo de 2001. Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y de los Municipios de Nuevo León, presentada en el Congreso local por el Grupo parlamentario del PRI el 28 de marzo de 2001. Ley que reglamenta el derecho a la información y el derecho de petición contenidos en los artículos 6° y 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 7° de la Constitución Política de Querétaro de Arteaga, presentada en el Congreso local por el diputado independiente Marco A. León el 25 de junio de 2001. Ley de acceso a la información pública del estado y los municipios de Nayarit, presentada el 22 de marzo del 2001 por el diputado Antonio Sáizar Guerrero, del Grupo parlamentario del PRI. Ley de Dere-

- Iniciativa de Ley de Acceso a la Información, relacionada con los actos administrativos y de gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión. Presentada en la Sesión Permanente del Congreso de la Unión por el Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del Grupo parlamentario del PRD. 11/07/01.
- Proyecto de Ley de Acceso a la información pública, elaborada por académicos de varias universidades. Presentada el 30 de septiembre de 2001, en Oaxaca.
- En debate y anunciada para su próxima presentación, la Ley de Transparencia gubernamental y acceso a la información, preparada por una comisión intersecretarial del Ejecutivo.
- Además de otros proyectos anunciados tanto por los partidos políticos de Acción Nacional y del Revolucionario Institucional.

La importancia de este tema pone en evidencia que al menos en el acceso a la información parece no haber vuelta de hoja, para legislar había que construir acuerdos entre los diversos promotores de las iniciativas de ley, analizar sus convergencias para fortalecerlas y buscar acuerdos en las divergencias. La iniciativa más debatida, sin duda, ha sido la del Poder Ejecutivo, que en un principio se consideró como una medida administrativa más y de competencia exclusiva de este poder, con imprecisiones en los criterios de clasificación y en los mecanismos de control y vigilancia de esta garantía ciudadana. Estas divergencias fueron especialmente enfatizadas por editores de periódicos y académicos que a sí mismos se denominaron “Grupo Oaxaca”, por haber emitido desde esa ciudad su primer documento de principios. Este debate ciertamente generó la necesidad de que el Ejecutivo abriera su proyecto y convocara a una serie de consultas públicas<sup>14</sup> en diversos estados y sobre cada uno de los temas involucrados en la iniciativa.

A la fecha, todo apunta a la necesidad de una Ley de acceso a la información que considere los siguientes aspectos básicos:

- Fundamento constitucional en el artículo sexto constitucional, que garantiza las libertades de expresión y el derecho a la información, pero sin ser su ley reglamentaria, ya que sólo abarca uno de los derechos involucrados en un campo más amplio de derechos fundamentales.
- Los sujetos. Los ciudadanos destinatarios del derecho de acceso y el Estado y quien maneje información de interés público y cuya actividad sea financiada por fondos públicos. Aquí tal vez uno de los principales puntos de controversia que, después de las consultas, quedó ampliamente evidencia-

---

cho a obtener información pública, presentada el 10 de octubre de 2001, por el Grupo parlamentario del PAN, en el Congreso estatal de Tamaulipas. Están, además, las presentadas en los estados de Jalisco, Sinaloa, y Baja California.

<sup>14</sup> Toda la información acerca de estas consultas puede revisarse en la página [www.ltg.org.mx](http://www.ltg.org.mx).

do fue el consenso social de ampliar su jurisdicción a los tres poderes, órganos autónomos, entidades de interés público y quienes ejerzan recursos públicos.

- La clasificación es también el punto de mayor debate, en virtud de buscarse la transparencia y publicitación de toda la información y que la excepción sea aquella información que de acuerdo a criterios claramente establecidos en la ley deba ser clasificada como reservada por un período breve y revisable. Entre los rubros en los que esta clasificación puede aplicarse están: la información nominativa, o datos personales, que sólo estarían a disposición del titular de ésta información. La seguridad nacional, los asuntos involucrados en las relaciones internacionales, el sistema financiero, los procesos judiciales, los proyectos inconclusos, y aquellos que de manera probada pongan en riesgo la salud pública y ambiental.
- Por otra parte, la instancia u órgano de control fue otro de los asuntos de definición política y jurídica, pues en las propuestas se advierten posiciones tan diversas como:

- Órgano autónomo.
- Órgano jurisdiccional específico por cada uno de los poderes.
- Comisión de Garantías dependiente del Poder Ejecutivo.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Finalmente, encontramos en este nuevo escenario legislativo la discusión y construcción colectiva de nuevas normas para los medios electrónicos con la instalación, el 5 de marzo de 2001, de la Mesa para la Reforma integral de la legislación de los medios electrónicos, de la que nos ocuparemos con detalle en un capítulo especial.

El balance de esta etapa está próximo; sabemos que estamos en un proceso inicial y que llevamos largos años de rezago, que deberemos acelerar el paso y poner a prueba nuestra capacidad de negociación con los actores adecuados. Hoy el reto fundamental en esta etapa de transición también está, en lo fundamental, comprometida con este tema.

El proceso democrático de la construcción del derecho está, así, en las demandas expresadas por la sociedad y no en voluntades particulares, tampoco se construye un derecho con la participación exclusiva de quien está obligado a acatar las normas. En el ejercicio de estos derechos fundamentales, el papel del Derecho y la responsabilidad del Estado es la búsqueda de equilibrios.

Los antecedentes y el contexto internacional adquieren en nuestro país una relevancia sin precedentes y características que solamente entendiendo la

sociedad en que se inscribe pueden tener significado. El derecho a la información se ha debatido en otros países, está contemplado en diversas legislaciones; sin embargo, el debate nacional se vio matizado y enriquecido por la misma sociedad que participó en él obteniendo una respuesta negativa. Hoy, aparentemente, el debate regresa. No obstante, el asunto es el mismo, la historia se repite y bien haremos en recordarla para encauzar mejores resultados.



PARTICIPACIÓN SOCIAL EN  
LOS MEDIOS  
ALGO DE MEMORIA HISTÓRICA



De manera paralela a la búsqueda de la reglamentación de los medios, las organizaciones sociales han participado, de formas diversas, por lograr su presencia en los medios. La recuperación de los antecedentes de algunas experiencias da cuenta de los momentos y formas en que la sociedad ha dado esta lucha, y son fundamentales para ubicar el contexto de lo que hoy se vive en la revisión de la normatividad de los medios, y la verdadera dimensión de las propuestas ciudadanas.

Podemos recordar que durante la Sexta audiencia pública sobre Derecho a la información, a principios de 1980, el escritor Carlos Monsiváis propuso dar solución a la desigualdad informativa exigiendo la nacionalización de la radio y la televisión;<sup>1</sup> el trecho recorrido por la sociedad, de entonces a la fecha, nos ha colocado en posiciones hoy en día muy diferentes. Dos líneas podemos distinguir:

- La búsqueda de alternativas mediáticas diferentes a las que el negocio plantea, abriendo una línea de trabajo para comunicadores, que desde el Estado han propuesto aprovechar las posibilidades educativas y de desarrollo de los medios, y
- Otros comunicadores y grupos políticos que plantearon desde ese entonces que el trabajo se debía hacer desde la sociedad. Muchos de los periódicos y publicaciones independientes de esa época corresponden a esta perspectiva.

---

<sup>1</sup> López Portillo, María de los Angeles. *El derecho a la información en México*. Tesis profesional, UIA, 1981.

Desde aquí trataremos de hacer una sistematización que nos permita organizar sólo algunas de las muchas propuestas y experiencias que se dieron, y que nos ejemplifiquen cómo se dio este proceso. Cada una de estas experiencias de búsqueda por ejercitar los derechos y libertades de expresión e información, sin duda, son reflejo de demandas no resueltas, y constituyen ya parte de nuestra historia en la materia. Plantearemos también algunas experiencias internacionales para ubicar su desarrollo en el contexto de lo que sucedía en materia de medios y sociedad alrededor del mundo.

### *Comunicación para el desarrollo*

Se trata de una perspectiva en donde, para contrarrestar las tendencias generales de los medios comerciales y como una forma de aprovechar las posibilidades en educación, cultura y desarrollo de los medios, el comunicador, apoyado en fondos públicos y de manera vertical, asumiendo que sabe lo que la sociedad requiere, emplea los medios para apoyar programas preestablecidos; se trata del esquema más usado por gobiernos en el mundo; también ha sido aplicado en México.

Desde que en 1947 la Asociación Cultural Popular ACPO, de Colombia, creó escuelas radiofónicas, no para enseñar radio, sino para aprender a través de la radio, este proyecto, que durara 30 años, tuvo 140 mil estudiantes en todo el país, y es una de las primeras experiencias y por ello de las más conocidas de educación a través de los medios.

Algunos casos que se pueden mencionar en esta corriente son, por ejemplo, el de Estados Unidos desde los años 50, con los programas rurales comunitarios que buscaban que la sociedad campesina encontrara soluciones a sus problemas en una especie de Talkshows llamados *The Wole Town's Talking*. Este tipo de proyectos no sólo ha buscado dar educación formal o incrementar la participación de la gente del campo en sus problemas, sino que se ha dirigido a sectores específicos, como en caso de Tobago donde, entre 1974 y 1976, trabajó el *Group Resources for Women GROW*, un programa de Comunicación y educación funcional para mujeres, o el caso de en Ghana, con las *Radio Forums*. En Senegal, en 1968, al igual que en México, unos años después, con el *CEMPAE*, los medios fueron usados directamente para la educación para adultos. Uno de los casos más relevantes fue, en 1968, con el *Plan Inca* del Gobierno Revolucionario de Perú, que planteó:

- Poner la radiodifusión al servicio de la educación, cultura, recreación y de la información veraz de la realidad nacional y extranjera para todo el ámbito territorial.

- Explotar los servicios de radiodifusión del Estado, solo y asociado con capital privado nacional y su progresiva transferencia a organizaciones representativas de la sociedad.

Este proyecto, de 1968 a 1977, nacionaliza la prensa y expropia algunos medios electrónicos para ponerlos, después de un proceso de capacitación y organización, en manos de la gente. El programa termina con el golpe de Estado de 1977, cuando los medios son regresados a sus antiguos propietarios.<sup>2</sup>

En México, apoyados en medios de Estado, o con respaldo de organizaciones internacionales, comunicadores sociales comprometidos con los medios de naturaleza social, han trabajado en espacios como Radio Educación, el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE), Canal 11 (XEIPN), el proyecto de alfabetización y educación básica a través del programa de Enseñanza Secundaria por Televisión (Telesecundaria); Televisión Rural de México (posteriormente Televisión de la República Mexicana, TRM), la Unidad de Televisión Educativa (UTE), la Primaria Intensiva para Adultos, del INEA. O Televisión Universitaria, así como las numerosas estaciones de radio y televisión de los gobiernos de los estados.

Esta clase de proyectos, a pesar de sus limitaciones de verticalidad, fueron muy usados por los sectores de educación, salud y agricultura. La premisa es que la comunicación puede ser usada en educación y para elevar el nivel de vida de la gente; sin embargo, aun en esta perspectiva encontramos experiencias que ya querían dar el salto hacia un tipo de comunicación más participativa. Indudablemente la experiencia de las radios del Instituto Nacional Indigenista se inscribe en esta perspectiva de avanzada. La Subdirección de Imagen y Sonido, a través de su área y Promoción Cultural, mantiene y opera las 24 emisoras del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, que, según el caso, y con mayor o menor dependencia del centro y de las autoridades, ha integrado a las comunidades, no sólo a escuchar radio, sino a hacer radio, a expresarse, y ver a su radio local como una herramienta más para el desarrollo de las comunidades.

También opera los cuatro Centros de video indígenas, ubicados estratégicamente en Sonora, Michoacán, Oaxaca y Yucatán, en donde a través del proyecto "Transferencia de medios audiovisuales a comunidades y organizacio-

---

<sup>2</sup> *Organización social para la comunicación*, Mecanoescrito, UIA, 1986.

nes indígenas”, ha dado a las comunidades la posibilidad de expresarse en este medio. Apoyan además el proceso iniciado por diversas comunidades y organizaciones indígenas para lograr los estudios técnicos, permisos e instalación de emisoras de baja potencia. Sin embargo, algunas otras experiencias, menos institucionales o que combinan la participación estatal con la de asociaciones y comunidades, merecen la pena ser recordadas.

La experiencia de la televisión para la comunidad llevada a cabo por Cenapro, UNAM e Infonavit, en la Unidad habitacional del Rosario, en 1976, cuando el Infonavit prestó tres locales con capacidad para 30 personas, para la transmisión de televisión comunal. El Cenapro proporcionó el equipo. Se hicieron tres documentales donde los colonos decidieron tratar sus problemas más urgentes: agua, basura y vigilancia. La idea fantasiosa de que sólo por el hecho de hacer un programa se iban a solucionar los problemas, acabó con el proyecto, entre otras cosas.

Recordamos también, en el área de capacitación agraria y educación básica, el triste caso de la radio de Ixmiquilpan, en el Valle del Mezquital, Hidalgo, donde promotores rurales y comunicadores sociales desarrollaron programas de radio con participación de comunidades indígenas en lenguas originales (otomí), con el Centro de Educación para Adultos, A.C., el patronato Indígena del Valle del Mezquital, organización dependiente del estado de Hidalgo, y apoyados por la Fundación Ebert. Sin embargo, la experiencia de Ixmiquilpan finalmente dejó de ser comunitaria y se convirtió en una estación comercial común y corriente.

Algunas otras experiencias operadas por patronatos y asociaciones civiles han sido: Stereo Mendel, en Aguascalientes, La Voz Maya de México, en Becal, Campeche, y la Voz Internacional, en Linares, Nuevo León.

### *Participación social y Organizaciones civiles en los medios*

Algunos otros proyectos fueron planteados desde el principio de manera más horizontal y desde la sociedad. De éstos podemos distinguir al menos dos tipos: los orientados a la operación de medios con fines sociales, y aquellos que, promovidos por organizaciones civiles, buscaban la democratización de los medios y el ejercicio de las libertades de expresión e información. Entre las primeros podemos mencionar a Radio Teocelo y Radio Huayacocotla, ambos operados en su momento por Fomento Cultural y Educativo, A.C. con una perspectiva amplia de desarrollo social en áreas rurales donde la radio era un instrumento fundamental en el desarrollo de las comunidades.

Por otra parte, en otro tipo de lucha tenemos a una de las más antiguas Organizaciones No Gubernamentales en México, especializada en comunicación y cuyo trabajo se ha orientado más a la promoción del ejercicio de las libertades de expresión e información, nos referimos al Centro Nacional de Comunicación Social, Cencos. Con casi 40 años de existencia, ha sido punto de referencia y espacio solidario para los múltiples movimientos sociales del país. Esta organización, de filiación religiosa y que naciera como un Centro de Comunicación de la Iglesia, se radicaliza en 1968, a partir del movimiento estudiantil.

Entre 1964 y 1969 se difundió principalmente información de un sector particular, la Iglesia, hacia otros sectores; esta etapa se le conoce como de Comunicación Social. De 1970 a 1977 apoyó los movimientos sociales, difundiendo la información que los medios ocultaban. Esa etapa se conoció como de comunicación alternativa, y entre 1980 y 1990 el ejercicio del derecho a comunicar desde esa institución tuvo como sujetos a los movimientos populares, los intercambiaron entre ellos y otros sectores y sus propuestas y luchas. Esta etapa fue la de comunicación popular. Comunicación civil es la última de sus etapas y responde al desarrollo de la propia sociedad civil en México, de 1990 a la fecha. Ha participado activamente en casi todas las iniciativas relacionadas con la comunicación y las demandas asociadas al tema.

Mención aparte merece el trabajo de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, que a través de su Coordinación de Derecho a la Información, creada en 1994 para dar seguimiento a los medios y vigilar el respeto al derecho a la información y colaborar en la defensa de los derechos humanos, ha realizado uno de los más sistemáticos trabajos de seguimiento y monitoreo de los medios en México. Parte de este trabajo fue realizado con Alianza Cívica y editó, al menos, 32 libros sobre las elecciones de 1994.

Productos adicionales fueron los estudios relacionados con movimientos sociales y medios de comunicación, como los de Visibilidad del Movimiento Zapatista, los derechos laborales y sindicales, así como el movimiento estudiantil de huelga, en la UNAM, en 1999. Los resultados fueron aterradores por el grado de distorsión que los medios electrónicos, en general, hacen de los movimientos sociales.

Otro de los trabajos de denuncia sobre las libertades de expresión e información han sido emprendidos por la Red de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación, conformada por la Fundación Manuel Buendía, Cencos, Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Sindicato Nacional de Redactores de Prensa. En el campo de la prevención, el registro sistemático de la red de casos de violaciones ha ayudado a disminuirlas.

Una experiencia que en mucho cambió la actividad de las organizaciones civiles en este país en materia de derecho a la información, y permitió un mayor flujo y transparencia, especialmente en cuanto a asuntos gubernamentales

se refiere, fue el trabajo de Alianza Cívica, Organización No Gubernamental que, en 1995, se atreve a preguntar lo que nunca antes cuando, aludiendo al artículo 8<sup>3</sup> de la Constitución, el derecho de petición, solicita al Presidente Ernesto Zedillo que informara su salario, así como el monto de sus compensaciones. En marzo se envió la petición, cuatro meses después, el tiempo se había agotado y no había respuesta. El gobierno mexicano, que no está acostumbrado a contestar, intentó darle evasivas al asunto; Alianza Cívica acudió a los medios de comunicación. El presidente Zedillo respondió finalmente y este hecho puso en evidencia la poca información a que hoy los medios de comunicación y los ciudadanos pueden acceder. Finalmente, Alianza Cívica insistió por la vía legal y logró que esta información se hiciera pública y además editó un pequeño manual para que otros ciudadanos pudieran ejercer este derecho.

Otras experiencias ciudadanas en la materia han sido las batallas de las organizaciones de mujeres para ampliar el derecho a la información sobre salud sexual y reproductiva; Salud Integral para la Mujer (Sipam), Radio Mujer de Guadalajara, Mujeres en Frecuencia, entre otras. Aunque es una política de Gobierno disminuir las tasas de mortalidad, la información abierta y clara para las mujeres ha sido una larga lucha, que ha pasado por los consultorios médicos, los prejuicios religiosos y las campañas en medios censuradas gracias a la oposición de grupos de ultra derecha y religiosos y con gran poder económico. A pesar de ello, las mujeres han logrado espacios en los medios de comunicación masiva, incluso pagando, a pesar de los escasos recursos de las organizaciones civiles, a los concesionarios o permisionarios de la radio para tener al aire espacios para esta información.

Otro ejemplo es el trabajo de las organizaciones de consumidores que en los años 80, con la Asociación Mexicana de Estudios en Defensa del Consumidor, abordó el derecho de los consumidores a saber qué compran. Después de más de 900 reuniones entre consumidores, industriales, gobierno y académicos, se creó la Norma de etiquetado, que debía observarse en más de 60 productos específicos, como alimentos, ropa, productos para la limpieza, etc. Esta norma estuvo vigente sólo tres años, y antes de que los consumidores aprendieran a usarla el Presidente Carlos Salinas de Gortari, en su empeño por dar “facilidades” a las empresas, la derogó en 1989.

Algunos años después, en el ámbito de lo ambiental, la Unión de Grupos Ambientalistas, y Presencia Ciudadana<sup>4</sup> iniciaron su trabajo por el Derecho a

---

<sup>3</sup> Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

la información ambiental. En 1996, con la nueva Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, se incluyó por primera vez un mecanismo para ejercer el derecho a la información en México, al incorporarse el Capítulo II sobre Derecho a la información ambiental.

### *Otras formas de acción en comunicaciones*

Otra forma de incidir son los llamados Grupos de Acción en Comunicaciones, que se asumen como consumidores de medios con derechos para participar en ellos. Por GAC entenderemos a las organizaciones sociales de ciudadanos, radioescuchas y televidentes que están interesados en incidir en las políticas de comunicación nacionales.

Sus antecedentes se encuentran en Estados Unidos e Inglaterra. En el primer país surge, en 1946, una de las primeras organizaciones de telespectadores, la National Association for Better Broadcasting, dedicada a promover en el público el conocimiento de sus derechos como espectadores. En la actualidad, organizaciones como The Office of Communication of the United Church of Christ, The National Organization for Women Media Committee, The Consumers Union, Public Citizen, han logrado varias reformas al sistema de comunicaciones norteamericano, como la participación de algunas de estas organizaciones en comités administrativos, de vigilancia, propuestas de programas, defensa contra los anunciantes etcétera.

En 1967 y 1970 la Fundación Carnegie realiza reportes sobre la situación de los medios en EU, que jugaron un papel importante en el diseño de los programas de la Public Broadcasting Co, PBS.

Del otro lado del mar, en 1971, los directivos de la British Broadcasting Company (BBC), crearon una Comisión de quejas independiente, surgida a raíz de un movimiento social de protesta que buscaba que la televisión fuera controlada por un cuerpo externo y no por las autoridades televisivas, debido a que muchos ciudadanos se quejaban de la orientación que se daba a la información. En 1977 es presentado el Informe ANNAN,<sup>5</sup> que postulaba la

<sup>4</sup> Presencia Ciudadana, A.C. desarrolló durante 1999 un proyecto sobre “acceso y uso de información sobre emisiones contaminantes”, entre cuyos objetivos estaba difundir entre los ciudadanos y sus organizaciones ambientalistas la importancia y las formas de ejercer el derecho a la información ambiental. Al día de hoy resulta difícil el ejercicio de esta ley, pues sólo el gobierno está obligado a dar información y sólo si la tiene.

<sup>5</sup> Para ello se reunió a un grupo de ciudadanos expertos que analizaron tanto emisoras comerciales como de interés público, con la idea de preparar un examen completo del sistema de medios con proposiciones y recomendaciones para el parlamento, por encargo del Ministro de Comunicaciones. Se buscó garantizar la absoluta autonomía de los grandes grupos de poder en el país, y se realizó una consulta pública entre más de 400 organizaciones de publicidad, sindicatos, compañías transmisoras y organizaciones de receptores.

necesidad de crear y transmitir programas culturales y educativos para las minorías, abrir el rango de canales, temas y orientaciones en la programación, así como espacios a los productores independientes, y crear mecanismos para la mayor participación de las audiencias.

Otra de las organizaciones más importantes es la National Viewers and Listeners Association (NVALA), de inspiración cristiana, que surge para contrarrestar lo que consideran el exceso de sexo y violencia en la televisión, principalmente en la BBC. En otro sentido, en 1977 se estableció el Grupo de Comunicación Comunitaria (COMCOM), cuya tarea es intercambiar programación a través de distintos medios y entre grupos comunales; también trataba de crear estaciones de radio y televisión locales, fuera del sistema BBC/IBA, para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión en las pequeñas localidades. Otros países como Canadá y Chile les siguieron en el desarrollo de la experiencia.

En México hemos tenido algunas experiencias de Grupos de Acción en Comunicaciones, aunque con menos logros; las versiones mexicanas de esta experiencia en los últimos tiempos, son al menos cuatro.

En la década de los 70, Mejor Televisión para Niños, AC se crea con la finalidad de establecer una colaboración con el núcleo familiar, el escolar y las autoridades públicas y privadas para promover una mayor correspondencia entre la televisión y las necesidades de entretenimiento e información de los niños mexicanos. Con apoyo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, organizó el primer Foro Internacional de la Televisión para Niños y editó libros de texto, pero la dificultad de mantenerse en operación y la poca capacidad de incidir en las políticas públicas de comunicación terminaron con la asociación.

En 1986, en Radio Educación, ante cambios internos de la emisora, los trabajadores sintieron amenazado el perfil de la estación, e hicieron un llamado a sus oyentes para que les apoyaran en la defensa de éste. La respuesta fue inmediata, los escuchas veían en la estación la posibilidad de promover los auténticos valores de la cultura nacional y una experiencia que había que preservar. De este llamado surgieron dos organizaciones: la Asociación de Radioescuchas de Radio Educación, fundada por el radioescucha MVZ Gerardo García, que planteaba muchas de las demandas que siguen vigentes, como un centro de capacitación en medios, otro de estudios de la comunicación, talleres de apreciación de la radio y televisión, de comunicación popular, una red de radioaficionados, y hasta el proyecto de crear una asociación de escuchas y televidentes en el D.F. Se llegó a impartir varios talleres y a exponer estos planteamientos en ferias de medios, pero la falta de recursos los llevó al desgaste.

Por otra parte, los llamados Radioparticipantes también acudieron a ese llamado, y lograron entrar como voluntarios en algunos de los espacios más abiertos a la voz de la gente en Radio Educación, como el programa “Del Campo y de la Ciudad”.

La Asociación “En los medios... A favor de lo mejor”, surgida a finales de 1996 como un grupo de organizaciones, muchas de ellas religiosas, escuelas, asociaciones de padres de familias, Scouts, además de empresarios y anunciantes, preocupados por los contenidos de la televisión. A diferencia de Mejor Televisión para niños, “A favor de lo mejor” está más preocupada por la preservación de los valores morales y cristianos que por el derecho a la información y educación de los niños. Para mejorar el contenido de los medios proponen evitar la transmisión de la violencia, el desorden sexual y fomentar los valores de la familia. Han desarrollado varios trabajos de recepción crítica, trabajo valioso para mucha gente que en su vida se ha cuestionado sobre el papel de los medios electrónicos y lo que sus hijos ven. También han condenado públicamente y presionado, vía anunciantes, lo que ellos consideran no se debe transmitir. Últimamente presionan sin éxito a Televisa para evitar que se transmita la versión mexicana de Big Brother. Es la única organización social que participa en el Consejo de Autorregulación de la CIRT, que ha constituido la carta de los empresarios para anteponer la autorregulación ética por sobre la legislación.

### *Operando medios*

Otra de las vertientes que ha generado sus propias demandas ha sido la aspiración de algunos grupos para operar sus propios medios o de poseer espacios en los ya existentes para poder ejercer “su libertad de expresión”. Los medios ciudadanos son un hecho alrededor del mundo, que han tenido diversos modelos, formas de operación y grados de participación, entre los que podemos reconocer.

#### · Medios de acceso público

En Estados Unidos, experiencias como la KPFFK, Radio Pacífica, o la KPOO de San Francisco, propiedad de fundaciones a las que se suscriben los radioescuchas, fueron las pioneras en la materia durante los años 60. Para los 70, diversas organizaciones sociales pelearon por su derecho a la libertad de expresión. Alegaban que aunque las grandes organizaciones sociales pueden tener interlocución con las grandes cadenas nacionales de televisión y radio pública, las pequeñas organizaciones carecen de espacios para expresar su

problemática local. Esta lucha derivaría en lo que más tarde llamarían Public Access. Hoy en Estados Unidos existen cerca de 1200 estaciones de televisión de acceso público operando en los sistemas de cable, y unas 2,200 de radio. Las estaciones son operadas por organizaciones sociales que licitan su participación frente a los concesionarios de cable, quienes tienen la obligación de abrir espacios, uno de cada seis canales, por estar haciendo uso de un bien público. A su vez, estas organizaciones están obligadas a dar espacio a todo el que lo requiera.

- Acceso público operado por el Estado

En otros países de Europa retoman las ideas del acceso público, pero ya sin los concesionarios del cable.<sup>6</sup> En este modelo, el gobierno asume la operación y el presupuesto de estos canales como una forma de garantizar libertades de expresión. La lógica de funcionamiento es la misma, las organizaciones o ciudadanos pueden llegar a capacitarse o a producir sus programas, sin exclusión de raza, ideología, religión o sexo.

En el contexto de la globalización, en Canadá tenemos uno de los casos más interesantes de compromiso gubernamental con su obligación de garantizar los derechos informativos. Aboriginal Peoples Television Network es una cadena nacional de reciente creación que puso en manos de los grupos indígenas la posibilidad, no sólo de producir para su propia comunidad sino de crear una cadena nacional que los ponga en contacto y haga valer su perspectiva de la vida en el ámbito nacional.

- Radios libres

El otro modelo de producción comunitaria independiente es el que plantea la operación misma de la estación por grupos sociales con intereses específicos. Algunos radialistas señalan la necesidad de contar con la estación completa y no sólo con un espacio semanal, pues sólo de esa manera se pueden crear públicos.

Un caso interesante fue el de las Radios libres, en 1974, en Italia, que surgieron como otras de manera alegal, a partir de colectivos con diversos intereses, grupos de mujeres, ambientalistas, sindicalistas, etc. Para 1975 ya había 2,275 estaciones de radio y 503 de televisión, y el gobierno italiano las legalizó; sin embargo, de entonces a la fecha, la mayor parte de estas radios pasaron de ser medios comunitarios a negocios; imbuidos en la lógica

---

<sup>6</sup> En Alemania hay 32 estaciones de televisión llamadas Offener Kanal. Experiencias similares existen en Suecia y Francia.

neoliberal, muchos han debido claudicar de los principios que les dieron origen.

#### · Medios comunitarios

Los medios comunitarios tienen su origen en los modelos de comunicación educativa y popular; su florecimiento se dio especialmente en América Latina. Los contextos históricos de esta parte del Continente han originado una forma de comunicación más tendiente a la democratización de la palabra y la imagen, promoviendo la participación ciudadana y defendiendo sus intereses.

Las primeras noticias formales sobre este tipo de medios lo tenemos desde los años 40, con la aparición de Radio Sutatenza en Colombia y pocos años después, en 1952, cuando los mineros bolivianos consiguieron un número de frecuencias para conectar sus sindicatos. Durante la época de las dictaduras militares en la región fueron claves para la promoción de los derechos humanos. Por ejemplo, en los tiempos de dictadura en República Dominicana, la emisora Radio Enriquillo cantaba las noticias porque el gobierno había impuesto la prohibición de pasar cualquier otra información que no fuera la oficial, y bajo el argumento de que les habían prohibido pasar noticias pero no cantar, pasaban la información en formato de cancionero popular. Para los sectores campesinos, indígenas y otros grupos vulnerables, han fungido como motores en la construcción de ciudadanía.

Ha sido el sector de la radio el que más ha logrado consolidar un movimiento con base en este modelo. Este tipo de medios ha nacido con cualquier cantidad de apellidos: radios educativas, indígenas, alternativas, populares, participativas, alfabetizadoras, comunitarias, libres o ciudadanas, han ido ganando espacios, reflejando en su heterogeneidad las riquezas y complejidad de un entramado de sectores sociales que, desde lo que llamamos sociedad civil o Tercer Sector, ha estado alejado de los centros de poder políticos y mediáticos.

La mayor parte de ellas están aglutinadas en la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, AMARC, fundada en 1983 con 600 radialistas de 36 países, en ocasión del Año internacional de las Comunicaciones, promovido por Naciones Unidas. En la actualidad cuentan con 1,337 socios en 106 países de los cinco continentes. Esta Red de emisoras comunitarias ha tenido un impulso bastante notorio en América Latina, donde son la parte más visible del movimiento. Ante las amenazas, confiscación de equipos, bloqueo publicitario, aprehensiones, y la negativa o demora injustificada en la asignación de frecuencias que hacen los gobiernos para cerrarles el paso, AMARC cuenta con una Red Internacional de Solidaridad para la defensa de

estos medios, que en la mayor parte de los países han sido perseguidos y violentados, confiscándoles sus equipos por no contar, en muchos casos, con los permisos para transmitir, ni con un Programa de legislaciones para apoyar los procesos de modificaciones de ley en cada país para el reconocimiento de este tipo de radiodifusión; ni para dar certeza jurídica para el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información.

En México AMARC tiene mayor presencia desde 1992, cuando se realizó la Quinta Asamblea Mundial, en el marco de los 500 años de resistencia indígena.

En México, como ya dijimos, también tenemos, al menos, dos largas experiencias de trabajo de grupos independientes, que podemos ubicar como radios comunitarias: Radio Huayacocotla y Radio Teocelo, además de otras que han transmitido por un tiempo, coyunturalmente ligadas a condiciones especiales: Radio Vampiro, apoyando la lucha política de Marco Rascón; Radio Coyote, apoyando el proceso electoral y de construcción del Partido de la Revolución Democrática; en Netzahualcóyotl, la Ké Huelga, que duró casi los 10 meses del movimiento estudiantil en la UNAM.

Existe al menos una televisora independiente en manos de una comunidad, TVTAMIX. En este caso, la oportunidad fue parte fundamental del proyecto. Años atrás, cuando existía Imevisión,<sup>7</sup> y debido a los problemas geográficos que representa para las ondas televisivas la región de Tamazulapan Mixe, en Oaxaca, la empresa estatal llevó al cerro más alto, cercano a la comunidad, una antena de televisión, que por cierto nunca funcionó. Años después los hermanos Rojas, maestros de la comunidad, fueron invitados por el Instituto Nacional indigenista al proyecto Transferencia de medios. Participando activamente, comenzaron a producir video. Mientras tanto, Imevisión se privatizaba y la comunidad comenzó a voltear hacia el pequeño edificio y la gran torre inútil en la punta del cerro. Arreglaron el transmisor y lograron cubrir a las pequeñas comunidades mixes de la zona. TVTAMIX transmite los sábados un noticiero mixe, un programa con los niños y programas enlatados, producidos por ellos y otras comunidades.

Sin embargo, la posibilidad de transmitir en México representa desde “sanciones menores”, como multas, “confiscación del equipo, y hasta la expropiación misma del bien inmueble desde donde se transmita.”<sup>8</sup> Es por eso que todas las experiencias legales se han llevado a cabo en espacios públicos o controlados por circunstancias como la huelga.

---

<sup>7</sup> Instituto Mexicano de Televisión, órgano descentralizado del gobierno federal, que fue privatizado.

<sup>8</sup> Artículo 104 bis, Ley Federal de Radio y Televisión.

## *Las demandas de los últimos tiempos*

Cuando en diciembre del 1997 por primera vez se realizan elecciones en la Ciudad de México, el Partido de la Revolución Democrática gana la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Un grupo de organizaciones de la sociedad civil, más de 60, comunicadores sociales y ciudadanos, lanzaron una declaratoria, en gran parte motivados por los cambios sociopolíticos que la ciudad vivía, con la expectativa de comenzar el camino hacia la democracia en los medios de comunicación electrónicos.

Esta declaratoria le fue entregada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuahutémoc Cárdenas, en febrero de 1998; en ella se le pedía apoyar el desarrollo de medios ciudadanos en el D.F. Principalmente se buscaba la recuperación de la estación de radio, originalmente concesionada al Gobierno de la Ciudad, la 105.7 FM, “Orbita”, actualmente en manos del Instituto Mexicano de la Radio, de adscripción federal.

Para mayo, este mismo grupo conformó el Frente amplio “Tu Imagen y Tu Voz, Tu Derecho” e inició las “Jornadas por la libertad de expresión, el derecho a la información y el acceso público”, durante las que recabaron más de mil firmas de ciudadanos que solicitaban la democratización de los medios de comunicación. En el documento final, que se publicara en octubre de 1998 en el periódico La Jornada, se planteaba:

1. La impostergable necesidad de ejercer por parte de la ciudadanía y las organizaciones sociales, la libertad de expresión plasmada, desde 1857, en el apartado de las garantías individuales en nuestra Constitución, y que en los hechos, tratándose de medios electrónicos de comunicación, sólo permisionarios y concesionarios han podido ejercer, haciendo del lado este derecho fundamental.
2. La ineludible necesidad de reglamentar la libertad de expresión en medios electrónicos y el derecho a la información, como el camino más apegado al ejercicio democrático y de derecho, en donde la participación de esta nueva sociedad, cada vez más moderna y participativa, se dé a través de los representantes populares en el Congreso de la Unión, quienes deberán jugar el papel que les corresponde, más allá de las decisiones tradicionalmente discrecionales y de grupo que con relación a medios de comunicación electrónicos se han adoptado en nuestro país.
3. La propuesta de darle al acceso público a los medios de comunicación figura jurídica, como un mecanismo eficaz, ya aplicado en otros países en donde los medios electrónicos son fundamentalmente comerciales,

como el medio más viable para darle voz al ciudadano y a sus organizaciones en nuestro país.

4. La necesidad fundamental de participación ciudadana en los medios de comunicación desde muy diversos niveles, como la creación de Centros de Comunicación Ciudadanos, la producción de mensajes propios para diversos usos comunitarios, la búsqueda de espacios al aire dentro de estaciones de radio y televisión, así como la lucha por conformar una reserva de frecuencias para usos públicos, como el mejor camino para la defensa a mediano plazo de las identidades locales, la educación y la cultura frente a los embates de la globalización en los medios de comunicación.

Un año después, en 1999, se da uno de los últimos y más completos ejercicios para plantear las demandas de la sociedad civil en diversas materias. Con un gran poder de convocatoria, Alianza Cívica, Causa Ciudadana, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Fundación Arturo Rosenblud, el Movimiento Ciudadano por la Democracia y el Frente Auténtico del Trabajo, reunieron a más de 1,200 organizaciones de todo el país en el movimiento llamado El poder es la gente.

Las organizaciones construyeron una agenda nacional de la sociedad civil, a la que se llamó Acción ciudadana por la democracia y la vida, la que contiene una propuesta de Comunicación y cultura democrática.

La coyuntura política del país era favorable, por primera vez en la historia había competencia política. Tres candidatos fuertes competían para la Presidencia de la República: Francisco Labastida, del PRI; Cuahutémoc Cárdenas, del PRD, y Vicente Fox, del PAN. La agenda ciudadana fue presentada a los tres, con la intención de que se comprometieran a cumplirla. La propuesta de Comunicación y cultura democrática expresaba:

El ejercicio pleno de la democracia pasa necesariamente por los derechos y libertades de expresión. En el México de fin de milenio, no obstante la innegable ampliación de los espacios de participación ciudadana y de apertura democrática, los medios de comunicación masiva, especialmente los electrónicos, continúan, en general, cerrados a la sociedad y sus necesidades de comunicación. Esta situación, aunada a una cada vez mayor concentración de la propiedad de los medios electrónicos, ha provocado que la sociedad civil en su conjunto:

- Carezca de espacios para el ejercicio de su libertad de expresión.
- Carezca de mecanismos para el ejercicio de su derecho a la información.
- Carezca de herramientas de análisis para el desarrollo de una cultura de la comunicación ciudadana.

El ejercicio de las libertades de expresión e información pasa necesariamente por la exigencia de espacios y medios de comunicación para la ciudadanía y sus organizaciones sociales. La iniciativa privada tiene sus espacios de expresión, el gobierno los suyos, sólo faltan los ciudadanos, por lo que se propusieron:

1. Reglamentar y actualizar los artículos sexto y séptimo constitucionales de forma abierta, democrática, plural e incluyente, que contemple los derechos y las necesidades de los/las ciudadanos y ciudadanas y las organizaciones.
2. Modificación del régimen de concesiones a favor de los intereses ciudadanos y con la participación de la ciudadanía.
3. Acceso público a los medios electrónicos y a su infraestructura para las y los ciudadanos y sus organizaciones sociales.
4. Las OC's (Organizaciones Civiles y Sociales) tenemos derechos a instalar, operar y comercializar medios electrónicos locales.
5. La creación de un Consejo Ciudadano de Comunicación, encargado de incidir en las políticas de comunicación, realizar una contraloría social de los medios privados y fomentar una cultura de la comunicación ciudadana.

Para abril del año 2000 se crea el Observatorio ciudadano de los medios de comunicación, bajo el lema: “ya los vimos y los vamos a vigilar”. Constituían este Observatorio el Consejo para Educación para Adultos de América Latina (CEAAL), la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Alianza Cívica, Causa Ciudadana, Asociación Mexicana de Derecho a la Información, Comunicadores por la Democracia y Comunicación Comunitaria.

Con el propósito de hacer evidente la parcialidad informativa de los medios, se produjeron videos a partir de los materiales del monitoreo permanente que realiza la Coordinación de Derecho a la Información, de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Asimismo, con el fin de mostrar la dificultad de tener acceso a la información sobre la distribución de las frecuencias de radio y televisión, solicitó, aludiendo a su derecho de petición, al Secretario de Comunicaciones y Transportes, que informara la situación de las concesiones de los medios electrónicos, informando fecha del otorgamiento, vigencia, y nombre de los propietarios. La SCT respondió, aunque no en tiempo y forma, en tres grandes volúmenes de información general y poco precisa, que no aportaba nada, ya que ésta se puede consultar en la página Web de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión y de la misma Secretaría. La información central acerca de quiénes son los concesionarios, sus socios, fechas de vigencia de las concesiones nunca llegó.

Para diciembre del 2000, ya con un nuevo gobierno distinto al PRI, al

resultar vencedor el candidato del PAN, éste instala la “Mesa de diálogo entre las Organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox”. Participaron, en el área de comunicación, 53 organizaciones de todo el país; en la de Fortalecimiento de las OCs, dentro del punto Comunicación social, democracia y sociedad civil, una vez más las demandas se repitieron:

“La legislación que persiste en México para regular el quehacer de los medios de comunicación masivos resulta anacrónica y poco eficaz en su contenido, en virtud de que no reconoce a la sociedad como interlocutora del proceso de comunicación por lo que se propone:

- La radio y televisión comunitarias requieren de sustento legal que permita su desarrollo y difusión, con lo que diversos grupos civiles puedan hacer efectivo su derecho a comunicar.
- Los organismos civiles tienen iniciativas y aportaciones que merecen y pueden escucharse en la radio comercial aprovechando el tiempo que el Estado no alcanza a cubrir.
- Resulta necesaria la creación de un marco legal que asegure el acceso a la información en términos de normas legales nacionales e internacionales.”

No podemos dejar de mencionar, por el peso político que tuvo, aunque haya sido en 1996, el acuerdo entre gobierno y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, durante los Diálogos de San Andrés, en la Mesa de Trabajo 2: Democracia y Justicia, donde se recupera la vieja demanda de los pueblos indígenas de contar con sus propios medios de comunicación, y donde se plantea:

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria... Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

Finalmente, en la Ley aprobada por el Congreso en el 2001, señalaría:

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades

indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

Como podemos observar, cuando la Mesa se armó, las propuestas ya estaban ahí.



LA MESA DE DIÁLOGO PARA LA  
REVISIÓN INTEGRAL DE LA  
LEGISLACIÓN DE LOS  
MEDIOS ELECTRÓNICOS



### *Señales previas*

A partir de los primeros días de febrero de 2001, el tema de la regulación de los medios se revitaliza; son varios los asuntos que debemos ubicar en el escenario para entender y acaso prever el rumbo que esta recurrente discusión tome en los nuevos tiempos. Las variables cambiaron, los intereses se reacomodan y la necesidad de actualizar el marco normativo queda más que nunca en evidencia.

El primer detonador se dio en torno a la programación televisiva, en particular por la presencia de los llamados *Talk Shows* y la posición del Senado de la República, al emitir un Punto de Acuerdo exigiendo a la Secretaría de Gobernación cumplir lo establecido en la Ley Federal de Radio y Televisión en el sentido de reubicar estos programas en horarios nocturnos, clasificados para público adulto, dado que se transmitían en los horarios de la tarde, clasificados para todo público. Esta acción del Poder Legislativo fue motivada por el llamado de diversos Congresos Locales, que hacían llegar sus Acuerdos para que el Congreso de la Unión reclamara la atención del Ejecutivo Federal en este sentido.

La acción y reacción de las empresas televisivas se dio en diversas formas; Televisa asumió la medida radical de sacar del aire sus programas, que por cierto habían alcanzado ya un alto grado de rechazo, reflejado en la baja de audiencia. Televisión Azteca, por el contrario, asume una actitud retadora, y decide “medir fuerzas” y aguantar la tensión, apostando a la “flexibilidad” y ambigüedad de la ley pero, sobre todo, probando la voluntad del Ejecutivo para hacer cumplir la ley, y suaviza temporalmente los temas de su *Talk Show*

“Cosas de la Vida”. A la fecha, estos programas continúan, Televisa ha regresado con algunos de ellos y TV Azteca, a pesar de un cúmulo de sanciones económicas, sigue al aire en los horarios vespertinos. La mención de este asunto, en el contexto que nos ocupa, sirve sólo para dar cuenta de que el tema de la exigencia del cumplimiento de la ley, la ambigüedad de las acciones emprendidas por la autoridad y la actitud retardadora de las televisoras, dieron cuenta de los vacíos jurídicos y también, de manera importante, de la actitud de sectores de la sociedad que empiezan a levantar la voz cuando ven afectados sus intereses o derechos.

El segundo tema que por esos días se discute y que sirve para entender la instalación de la Mesa de Diálogo, se da cuando el 7 de febrero de 2001 el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, al dar posesión como Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría, a Carlos Fernández Collado, anuncia la instalación del Consejo Nacional de Radio y Televisión, establecido desde 1960 en la Ley Federal de Radio y Televisión, como órgano de coordinación y supervisión de la ley y junto con éste, rescata la figura de su Comité Asesor,<sup>1</sup> establecido por Decreto en 1986 para dotarlo de mayor legitimación, mediante la participación de la “comunidad académica”. El mensaje era claro, la Ley empezaría a tener vigencia y aplicación y el comienzo era simplemente respetar lo establecido en el ordenamiento fundamental establecido de 1960 con una figura como el Consejo para empezar a supervisar su aplicación. Este Consejo, a pesar de existir en la ley, no opera ni tiene existencia hasta nuestros días. Aun con su espuria representación,<sup>2</sup> la instalación de ese Consejo era un paso que marcaría una señal importante: hacer vigente la ley, particularmente porque incluía a su Consejo Asesor, que ampliaría y le daría mayor legitimidad.

Como reacción inmediata, el 6 de marzo de 2001 la industria parece dar su respuesta a ese anuncio instalando su propio Consejo, o al menos su visión de lo que consideran deben ser las formas de supervisión de la ley a partir de su propio concepto de autorregulación. Así, queda instalado el Consejo de Autorregulación de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión, probablemente atendiendo también a la necesidad de amortiguar la presión social respecto a los contenidos de la programación televisiva. Este Consejo fue instalado con gran difusión y con el aval del Presidente Fox, testigo presencial de esta ceremonia.

---

<sup>1</sup> Integrado por la Universidad Nacional Autónoma de México, el Politécnico Nacional, El Colegio Nacional, el Consejo Nacional de la Publicidad, y otras instituciones académicas.

<sup>2</sup> La ley establece que este Consejo lo integran un representante de la Secretaría de Gobernación, uno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otro de la Secretaría de Educación Pública, otro de Salubridad y Asistencia, dos más de la Industria de la radio y la televisión, y dos de los trabajadores.

Es importante señalar que los dos Consejos, el anunciado y el instalado, no se contraponen ni sustituyen, son complementarios y cada uno tiene bien definidos sus sustentos y atribuciones. En la dinámica de la política tradicional, los argumentos explícitos en la toma de decisiones no son los que verdaderamente cuentan; por el contrario, son los implícitos los que en muchas ocasiones determinan la verdadera razón. ¿Cómo no pensar que la instalación del Consejo de Autorregulación fue puesta en la mesa de las condicionantes para la aplazada instalación del Consejo legalmente establecido?

Sin duda, estos datos nos dan pistas para entender las condiciones que permitieron, o al menos sirvieron como detonadores, para el reconocimiento de revisar la ley. Si había intención de aplicarla y el nuevo gobierno ponía frente a las viejas prácticas de concertación de acuerdos supraleales su compromiso con el Estado de Derecho, no había más remedio que reconocer la necesidad de su revisión. También es verdad que la sociedad mexicana había recuperado, en principio mediante su ejercicio del sufragio, la confianza en sí misma, y que en estas nuevas condiciones era un sector que indudablemente no podía ni aceptaría estar ajeno a su participación en la definición de las nuevas reglas. La obsolescencia de la ley, si es que ésta quería ser aplicada, quedaba en evidencia y esto debió ser reconocido así.

La instalación del Consejo Nacional de Radio y Televisión debió ser un acto más allá de la mera medida administrativa; debió ser el cumplimiento de un compromiso: ejercer la autoridad con estricto apego a la ley.

Finalmente, el 5 de marzo, con gran discreción, sin el aval del Presidente, se instala la Mesa para la Reforma integral de la legislación de los medios electrónicos, con una integración amplia en la que se encuentran representados los empresarios, los legisladores, los medios de Estado, los partidos políticos y las universidades. Se asume el reto de establecer una agenda de temas a ser revisados y modificados de acuerdo a las condiciones actuales.

Si la nueva ley que se redacte define nuevas instancias, esperamos plurales, para su supervisión y vigilancia, en sustitución del Consejo, todos debemos aportar ideas para su conformación. Si los concesionarios tienen propuestas para su representatividad en ese órgano, están en el momento de hacerlas y esperar la definición del Congreso.

La espera ha sido larga, no podemos argumentar, ahora, que un tiempo más no hace diferencia. Garantizar el ejercicio de nuestros derechos constitucionales en materia informativa es impostergradable, la sociedad, hoy activa y expectante, no puede esperar más aplazamientos. El movimiento se demuestra andando.

## *Los trabajos de la Mesa*

La instalación de la Mesa de Diálogo para la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos, se formaliza el 5 de marzo de 2001, presidida por el Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, con la presencia de representantes de los sectores sociales convocados<sup>3</sup> para dar inicio a los trabajos. En esa ocasión el Secretario de Gobernación expresó los objetivos que se buscaban:

Esta iniciativa se enmarca en el proyecto del gobierno federal de adecuar el marco normativo de las instituciones y de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Responde igualmente al compromiso de abrir nuevos espacios de participación para los distintos sectores de la sociedad y de la política mexicanas.<sup>4</sup>

En su discurso de instalación de la Mesa, aludió a la necesidad de lograr consensos entre todos los actores convocados, y apuntó los criterios básicos para el nuevo marco normativo de los medios electrónicos:

Garantizar la libertad de expresión.

Transparentar el otorgamiento de las concesiones de radio y televisión.

Contribuir al afianzamiento de la unidad nacional, el enriquecimiento de nuestra cultura y de la educación de la población.

Afirmar el respeto a los principios humanistas de la dignidad de la persona humana y de la unidad de nuestras familias.

Fortalecer las convicciones democráticas y el desarrollo armónico de la ciudadanía.

---

<sup>3</sup> Los asistentes a la reunión de instalación fueron, además del Secretario de Gobernación, Guillermo Velasco, representante de la Coordinación General de Comunicación Social de la presidencia de la República; Francisco Ortiz Ortiz, Coordinador General de Imagen y Opinión Pública de la Presidencia de la República; Jorge Alvarez Hoth, Subsecretario de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Javier Corral Jurado, Senador de la República y Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes; Lionel Funes Díaz, Diputado, Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía; Joaquín Vargas Guajardo, Presidente de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión; Francisco Javier Martínez Garza, Presidente de CONEICC; Miguel Ángel Sánchez de Armas, Presidente de la Red de radiodifusoras culturales y educativas; Adriana Delgado, del PRI; Senador Diego Fernández de Cevallos y los diputados Salvador Abascal Carranza, del PAN; Enrique Herrera y Carlos Navarrete, del PRD; Alejandro García Sáenz, del PVEM y José Narro Céspedes, del PT.

<sup>4</sup> Mensaje pronunciado por el Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, durante la instalación de la Mesa de Diálogo para la reforma a la legislación de los medios electrónicos de comunicación. Secretaría de Gobernación, 5 de marzo de 2001.

Contar con instancias de consulta adecuadas.  
Simplificar los procedimientos administrativos.

El objetivo fundamental es lograr una relación sana, transparente y responsable entre el gobierno, los medios y la sociedad y que además pueda garantizarse la certidumbre y la seguridad jurídica a gobernantes y a gobernados.<sup>5</sup>

La primera reunión de trabajo se celebró el 28 de marzo de 2001, en la oficina de la Subsecretaría de Gobernación, en ella se definieron aspectos básicos de la agenda de trabajo y se ratificó el objetivo de elaborar una propuesta de reforma integral de la legislación de los medios electrónicos lo más acabada y consensada posible, como producto del diálogo responsable entre los diferentes actores representados.<sup>6</sup>

En esta reunión se definió la conformación de la Mesa de Diálogo integrando la representación de 15 grupos sociales exponiendo también que los acuerdos se buscarían por consenso y en todo caso cada uno de esos 15 grupos tendrían un voto, independientemente del número de asistentes que cada uno de ellos definieran. Los participantes en la Mesa de Diálogo serían los representantes<sup>7</sup> de cada una de las siguientes instituciones:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República.
3. Coordinación de Imagen y Opinión Pública de la Presidencia de la República.
4. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
5. Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado.
6. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> En esta reunión estuvieron presentes, por la Secretaría de Gobernación, el Subsecretario de Comunicación Social, el Director de Radio, Televisión y Cinematografía y el Director de Comunicación Social Gubernamental; por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Subsecretario de Comunicaciones, el Director General de Sistemas de Radio y Televisión y el Director de Televisión; Por el Senado, el Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes; por la Cámara de Diputados, el Presidente y la Secretaria (PAN) de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía; por los Partidos Políticos, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Revolucionario Institucional; por los concesionarios, la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión; representando a los permisionarios, la Red de Radiodifusoras culturales y educativas de los estados, y por las universidades el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación.

<sup>7</sup> Un titular y un suplente.

7. Cámara de la Industria de la Radio y Televisión.
8. Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación.<sup>8</sup>
9. Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales.<sup>9</sup>
10. Un Representante de las Organizaciones Sociales.<sup>10</sup>
11. Partido Revolucionario Institucional.
12. Partido de Acción Nacional.
13. Partido de la Revolución Democrática.
14. Partido Verde Ecologista de México.
15. Partido del Trabajo.

En la definición de la agenda se acordó no restringirse a la revisión de la Ley Federal de Radio y Televisión vigente sino que se analizaría de manera integral todo el marco normativo que afecta a los medios electrónicos y que se encuentra disperso en diversos ordenamientos jurídicos; en este sentido los legisladores presentaron un documento en donde se argumenta:

Para que la norma verdaderamente sirva a los fines que pretende regular debe garantizar su adecuación y correspondencia con la realidad normada. En el caso de los medios electrónicos, es inaplazable revisar el marco general que, de manera parcial y segmentada, hoy define las bases de su operación. En este sentido, se hace necesario delimitar los preceptos jurídicos que deben ser incorporados en el análisis integral.

Insuficiente resultaría el esfuerzo emprendido si sólo se pusiera atención a la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, que sin duda debe ser revisada; sin embargo, no podemos ni debemos ignorar que el propio desarrollo tecnológico de los medios y el cambio operado en la sociedad mexicana de hoy deben ser integrados en la adecuación de las nuevas reglas; asimismo, se debe poner atención en las formas de supervisión y vigilancia, toda vez que se pretende corregir formas discrecionales en la administración y operación de la relación de los medios y el Estado.

---

<sup>8</sup> Organismo que agrupa a las facultades de comunicación social del país que son aceptadas después de un proceso de admisión. A la fecha lo integran 60 instituciones de educación superior.

<sup>9</sup> Organismo que agrupa a los sistemas de radio y/o televisión de los gobiernos de los estados y que en esta Mesa representaría a las emisoras permisionarias (culturales y educativas).

<sup>10</sup> Esta representación se formaliza en la Segunda Reunión de la Mesa de Diálogo.

En este sentido se propone considerar la congruencia normativa integral que definirá las reglas de los medios electrónicos en el futuro. Así, los ordenamientos jurídicos que deben ser revisados por la Mesa son:

- Ley Federal de Radio y Televisión.
- Ley Federal de Telecomunicaciones.
- Ley General de Salud.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.
- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Acuerdo relativo al uso del tiempo fiscal del 12.5 %.
- Reglamento del Servicio de televisión y audio restringidos.<sup>11</sup>

En el mismo documento, los legisladores tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, expusieron la necesidad de tomar en consideración los antecedentes de iniciativas y foros de consulta pública que se han expresado en torno al tema de los medios electrónicos.

El debate en este tema no se inaugura con esta Mesa, la sociedad ha sido consultada en múltiples ocasiones, los partidos políticos han hecho compromisos en esta materia y se han elaborado valiosas propuestas que deben ser incorporadas en esta discusión, por lo que la Mesa no puede dejar de considerar estos antecedentes en la toma de decisiones y en la orientación de los consensos necesarios; por ello, se propone incorporar en el análisis los siguientes documentos:

- a) Plataformas Políticas de los Partidos Políticos
- b) Iniciativas turnadas al Congreso de la Unión
- c) Resultados de las Consultas Públicas sobre este tema (1979, 1983 y 1995).
- d) Propuestas de la Mesa de Reforma del Estado.<sup>12</sup>

Para la definición de la agenda de temas los participantes realizaron sus propuestas, lográndose una primera lista de 15 temas que deberían ser abordados:

---

<sup>11</sup> “Propuesta de agenda y reglas para el trabajo de la Mesa de revisión integral de la legislación de los medios electrónicos.” Documento interno de la Mesa de Diálogo, abril del 2001.

<sup>12</sup> *Op.cit.*

1. Principios fundamentales
2. Jurisdicción y competencia
3. Concesiones y permisos
4. Operación
5. Programación
6. Inspección y vigilancia
7. Sanciones
8. Libertad de expresión
9. Tiempos oficiales
10. Responsabilidad del Estado
11. Responsabilidad social de los medios
12. Nuevas tecnologías y convergencia tecnológica
13. Medios de Estado
14. Participación Social y derechos ciudadanos
15. Producción y distribución

A pesar de que se propuso recibir todas las propuestas que se hicieran llegar a la mesa y la apertura de una página web en la que se mantendría informado a todos los interesados acerca de los avances del trabajo, este acuerdo no se cumplió, en particular después de la dispersión en grupos de trabajo.

Durante la segunda sesión, el 25 de abril del 2001, se acordó la instalación de siete mesas de trabajo organizadas temáticamente para avanzar en la elaboración de propuestas específicas. A estos grupos de trabajo se integrarían representantes de los titulares de la Mesa de Diálogo. Los temas que se acordaron integraban lo establecido en la primera agenda, y quedaron organizados como sigue:

1. Principios fundamentales
  - a) ámbito de competencia
  - b) libertad de expresión
  - c) responsabilidad de los medios
  - d) responsabilidad del Estado
2. Jurisdicción y competencia
3. Participación social y derechos ciudadanos
4. Concesiones y permisos
  - a) otorgamiento del refrendo
  - b) nulidad, caducidad, revocación
  - c) instalación, operación y tarifas
  - d) nuevas tecnologías y convergencia tecnológica
  - e) Verificación, vigilancia y sanciones

5. Programación
  - a) producción y distribución
  - b) responsabilidad del Estado
  - c) responsabilidad de los medios
  - d) tiempos oficiales
  - e) inspección, vigilancia y sanciones
6. Medios de Estado
  - a) financiamiento
  - b) participación ciudadana
  - c) independencia política
7. Competencia económica

Por ser de particular interés en este texto exponer de manera puntual el desarrollo de la Mesa de Diálogo y, de manera especial, la participación de las organizaciones sociales, cuya dinámica de trabajo particular se explica en otros capítulos, resulta importante dejar claro cómo fue integrada la representación de la sociedad y las necesarias precisiones que debieron hacerse en la Mesa ante los señalamientos hechos por el representante de los concesionarios.

Durante la segunda sesión de trabajo, se incorporó el representante de las organizaciones sociales, Mario Díaz Mercado,<sup>13</sup> quien, cuestionado por el representante de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión, debió dejar clara su representatividad.

Coincido completamente con el licenciado Tejado Dondé, en el sentido de que, el que una persona represente a la sociedad civil, verdaderamente es imposible, aquí debiera haber más representantes, nuestra pretensión es que hubiera por lo menos tres lugares para la sociedad civil, una sola persona es muy difícil, la sociedad civil es irrepresentable en ese sentido. Los grupos que nos hemos reunido, que a la fecha suman alrededor de 35, organizaciones de comunicadores, estudiosos, periodistas, etcétera, hemos estado trabajando desde hace muchos años, estudiando la legislación, el comportamiento de los medios, las necesidades de adecuarlo al desarrollo democrático del país y, en este mismo interés, hemos seguido reuniéndonos, y nos acercamos con el propósito de ser considerados en una Mesa de esta naturaleza que, sabemos todos, en el pasado sólo consideraba a dos partes: gobierno y concesionarios. A la luz de

---

<sup>13</sup> Posteriormente sustituido como titular por Alma Rosa Alba de la Selva y nombrado suplente Luis Arturo Bassols.

las actuales circunstancias del país, que aspira a tener una vida democrática, nos parecía que no podía seguirse dando de esa manera, entonces consideramos que la apertura y la aceptación de que la sociedad civil estuviera representada al menos por una persona en esta Mesa era un avance importante y es en ese sentido que estoy aquí, todas estas organizaciones hemos estado trabajando, hemos estado dialogando y por una votación de consenso se me designó como su representante, y a Alma Rosa Alba de la Selva como la suplente.<sup>14</sup>

Una vez aclarado este punto se definió la necesidad de iniciar los trabajos de los siete grupos que para ello se debían integrar, nombrando responsables por capítulo y definiendo los representantes de cada sector que se integrarían a los grupos, dando pie a una mayor representatividad solicitada en la Mesa de Diálogo, y que en los grupos temáticos podría multiplicarse.

A propuesta de la Mesa, se acordó que las resoluciones que se fueran tomando en los grupos de trabajo serían sólo propuestas que llegarían a la Mesa de Diálogo para su revisión, análisis y, en su caso, aprobación final. Cada uno de los grupos de trabajo tendría un Secretario Técnico responsable de ir conduciendo de manera ordenada los trabajos,<sup>15</sup> haciendo las convocatorias, facilitando espacios, levantamiento de actas, apoyo de materiales y copias, e iría registrando los acuerdos preliminares.

### *Los trabajos de los grupos temáticos*

El trabajo se desarrolló a lo largo de ocho meses con reuniones regulares, en las que el diálogo fue uno de los factores fundamentales, se pusieron sobre la mesa las diversas posiciones, se argumentó y documentaron los principales asuntos a reformar. Las posiciones y defensa de los intereses específicos quedaba clara; cuando no se lograba el acuerdo, se planteaban las posiciones expresadas a manera de votos particulares, aun si éstos eran la expresión de sólo alguno de los grupos e instituciones representadas.

Al finalizar los trabajos de los grupos temáticos se llegó a la redacción de documentos que sistematizaron los principales temas abordados, los argumentos presentados y las propuestas elaboradas. En la búsqueda del consenso no todos los puntos encontraron acuerdo generalizado, por lo que

---

<sup>14</sup> Tomado de la versión estenográfica de la reunión de trabajo del 25 de abril de 2001.

<sup>15</sup> En este sentido, quedaron como responsables para Principios fundamentales, un secretario de la SEGOB; para Jurisdicción y competencia, la SCT; participación social y derechos ciudadanos, la SEGOB, Concesiones y permisos, la SCT; Programación, la SEGOB, Medios de Estado, Presidencia de la República; Competencia económica, la SCT.

debieron registrarse los diferentes puntos de vista y opciones de resolución que quedaron expuestos en los documentos que al concluir debieron firmar para expresar su acuerdo con la redacción final. Se realizaron un total de 57 reuniones:

<i>Grupo temático</i>	<i>Reuniones</i>
Principios fundamentales	6
Jurisdicción y competencia	5
Derechos ciudadanos	6
Derechos ciudadanos	6
Concesiones y permisos	6
Programación	13
Medios de Estado	9
Competencia económica	6
<i>Total</i>	<i>57</i>

La participación de los convocados fue amplia, aunque es importante señalar que la presencia de los partidos políticos que asistieron al total de las reuniones, a excepción del PRI y el PAN, fue casi nula en cada uno de los siete grupos de trabajo, lo que siempre fue una expresión de preocupación de los participantes. Debe dejarse claro que todos y cada uno de los representantes con derecho a participar fueron convocados a todas las reuniones, era decisión de cada uno de ellos y también, suponemos, su compromiso con el tema lo que finalmente definió su participación, activa o no, en los trabajos.

Los documentos finales de cada uno de los grupos de trabajo representan indicadores importantes del rumbo que deberá tomar la nueva legislación de los medios electrónicos; éstos fueron entregados durante la renovación de los trabajos de la Mesa de Diálogo, el 28 de febrero del 2002, para discutir cada uno de los temas de la agenda, buscar los acuerdos necesarios y lograr la redacción de una iniciativa de ley que cumpla con los objetivos planteados para esta Mesa.

A continuación se presenta una síntesis textual del documento de conclusiones de cada uno de los grupos de trabajo, organizados por cada uno de los siete temas en que se dividió la agenda.

### *1. Principios fundamentales*

La actividad legislativa en materia de medios electrónicos deberá quedar enmarcada por las normas constitucionales y las normas contenidas en los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado. Estos tratados son de rango superior a las leyes federales, de acuerdo a la

interpretación de la Suprema Corte, tomando en consideración la importancia del avance evolutivo del derecho a la información en los ámbitos académicos y doctrinarios de nuestro país.

La legislación que se llegue a expedir, deberá respetar las garantías individuales otorgadas por la Constitución, con especial énfasis en el derecho a la información previsto en el artículo sexto y los tratados internacionales.

En el grupo existe consenso para permear en toda la legislación en materia de medios el espíritu que ha inspirado al artículo 3º constitucional con todo su contenido cultural y educativo, junto con la más amplia libertad de expresión.

En forma particular, deberá ser respetuosa de las garantías en materia económica contenidas en los artículos 25 y 26 constitucionales, respetando las normas relativas a la libre competencia, previstas en el artículo 28 de la Ley fundamental. Tratándose de esta actividad económica prioritaria, además de su referencia en el Plan Nacional de Desarrollo, se considera imperativo expedir un Programa Sectorial expreso de medios electrónicos, en el que se fundamente la propuesta legislativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Planeación, reconociendo la necesidad de espacios que garanticen la más amplia participación social y ciudadana.

En los términos del texto constitucional (artículo 27, párrafos 4º y 6º y artículo 42) el espectro electromagnético es patrimonio de la Nación.

La Nación, para efectos constitucionales, se debe entender como la instancia federal del gobierno (artículos 27, 42, 73, fracción XVII, 124 de la Constitución, en congruencia con el artículo 8º de la Ley Federal de Radio y Televisión).

El patrimonio nacional está administrado por la rama ejecutiva del propio gobierno federal, que deberá ser administrador responsable de este recurso, teniendo en mente el orden público y los altos intereses nacionales. Igualmente, deberá preservar nuestro proyecto nacional, consolidado a lo largo de siglos de existencia.

El espectro es un recurso finito que puede ser objeto de concesión o permiso. En caso de concesión para fines comerciales, los concesionarios serán mexicanos y, en caso de ser persona jurídica, deberá ser una sociedad constituida con arreglo a las leyes mexicanas y con cláusula de exclusión de extranjeros, evitando la piramidación.

Las concesiones y permisos, como actos de carácter administrativo, habrán de otorgarse con pleno apego a las normas aplicables, acotando legalmente la discrecionalidad y privilegiando la más amplia transparencia.

La transparencia en la administración de las concesiones habrá de ampliarse mediante la definición de los criterios sostenidos para abrir los espacios a la

explotación, por virtud de un sistema de planeación de estado responsable; definido mediante políticas transexenales y fundándose en condiciones objetivas para su vinculación con la generación del producto interno bruto, la población económicamente activa, respetuoso del desarrollo social y regional, la conurbación metropolitana y el proyecto educativo cultural, entre otros elementos que justifiquen un diagnóstico serio sobre el particular.

Los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo mexicano con la aprobación del Senado, son norma positiva, a tenor del artículo 133 constitucional; los que aluden a los contenidos de la comunicación, y los aspectos relevantes que se refieran al objeto de la ley, deberán ser materia de reexpresión legislativa.

La legislación, en el aspecto tecnológico, establecerá un marco referencial, para que el Ejecutivo -vía facultad reglamentaria- detalle estos aspectos.

En cuanto al objeto material de la ley, se planteó la conveniencia de considerarlo de manera extensiva a todos los medios electrónicos, aunque hubo opiniones que manifestaron la necesidad de restringirlo al ámbito de radio y televisión abiertos.

Se sugiere que la redacción del artículo 5º de la Ley Federal de Radio y Televisión o el que llegue a sustituirle sea de carácter imperativo (deberán), en lugar de expresiones facultativas (procurarán).

Los integrantes de la Mesa han visto con preocupación que, en materia de medios, existe una revolución tecnológica y científica que tiende a privilegiar a los medios o instrumentos, para convertirlos en fines, con desprecio a la calidad de los contenidos de comunicación, por lo que la legislación procurará revertir esta tendencia y equilibrar esta materia.

Es voluntad expresa de los integrantes del grupo Principios fundamentales que este esfuerzo realizado con el más genuino interés por nuestras instituciones nacionales, se pueda ver reflejado en una propuesta legislativa y con carácter vinculante, que permitirá a nuestro país transitar hacia mejores estadios de vida que permitan la armonía entre el gobierno, los usuarios, concesionarios, permisionarios y profesionales de esta actividad.

## *2. Jurisdicción y competencia*

Los acuerdos generales de la mesa plantearon que el ámbito de la ley debe seguir siendo federal y para la discusión se consideró el apartado de la Ley Federal de Radio y Televisión en lo relativo a la jurisdicción y competencia; por otra parte, se aceptaron por unanimidad las propuestas de las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes y Educación Pública, relativas a fortalecer su jurisdicción y competencia. Por otra parte, se tomó nota, por no

haber sido punto de consenso, de las observaciones del representante de los grupos ciudadanos, y algunos partidos políticos sobre la conformación de un órgano autónomo.

### 3. *Participación social y derechos ciudadanos*

Como parte de los derechos ciudadanos básicos, el documento final acuerda los siguientes:

- a) El Derecho de réplica debe estar considerado como una garantía para toda persona física o moral en el proyecto de ley sobre los medios electrónicos, incluido el procedimiento para su ejercicio.
- b) Conformar una entidad plural responsable de cuidar el cumplimiento de la ley, emitiendo recomendaciones públicas e interponiendo sus buenos oficios ante controversias, sin afectar competencias de otros órganos en la materia, conforme a lo que establece la Constitución y la Ley.
- c) Incorporar los derechos humanos relacionados con el ejercicio de las libertades de expresión e información de los ciudadanos, conforme a la normatividad internacional en la materia, para que en la programación se garantice el derecho a la vida privada, la intimidad, la pluralidad y la diversidad.

Como mecanismos de participación ciudadana se acordaron:

- a) Acceso a las organizaciones sociales a los tiempos oficiales que considera la ley en los medios electrónicos de comunicación.
- b) Creación de un órgano plural en sustitución del actual Consejo Nacional de Radio y Televisión buscando una conformación plural legítima y democrática.

Para este Órgano plural se presentaron dos opciones: una como un órgano desconcertado dependiente de la Secretaría de Gobernación, y otro autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. En cualquiera de las opciones, este órgano sería el responsable de coadyuvar en el adecuado cumplimiento de la ley, servir de órgano de consulta del gobierno y emitir recomendaciones para el adecuado ejercicio de los derechos ciudadanos, especialmente el de réplica.

La propuesta considera la integración de éste órgano con 13 miembros. Cuatro representantes designados por el Ejecutivo, cuatro representantes de los medios (dos concesionarios y dos permisionarios) y cinco representantes ciudadanos.

#### 4. Concesiones y permisos

El primer punto de acuerdo de esta Mesa fue el establecer como objetivo el discutir las alternativas para lograr mayor transparencia en el otorgamiento de concesiones y permisos de radio y televisión.

Para tal fin, se estableció como metodología el análisis de la experiencia correspondiente del mayor número de países posible. A este respecto se analizaron los procesos que se siguen en 13 países: Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Estados Unidos, México, Venezuela, Japón, Alemania, España, Francia, Gran Bretaña y Holanda.

A partir de lo anterior, se identificaron los elementos que caracterizan a estos procesos en términos de transparencia, y dividiéndolo para tal fin en cuatro etapas, que son:

*Inicio:* Debe contarse con flexibilidad y certidumbre para determinar aquellas poblaciones que son susceptibles de ser concesionadas; puede basarse en solicitudes previas, Planes Nacionales, o estudios específicos que garanticen la viabilidad.

*Requisitos:* Deben ser claros, con frecuencia propuestos en convocatoria pública. Los requisitos también pueden incluirse en un ordenamiento legal, pudiendo existir flexibilidad entre los diferentes procesos para adecuarlos a la dimensión de los mismos, pudiendo contarse con procesos diferentes para radio y televisión, para una o varias estaciones, o para estaciones en zonas de alta competencia o para zonas de características especiales (rurales, frontera, etc.).

*Evaluación:* Considera el interés público, en términos de los principios fundamentales que rijan a la actividad, como cobertura, pluralidad, diversidad, contenidos, localismo, regionalismo y factores relacionados con competencia y concentración de medios, entre otros. Cabe señalar que los aspectos que limitan la competencia y la concentración suelen encontrarse establecidos en el marco jurídico.

*Decisión final:* Es el punto donde puede concentrarse la discrecionalidad, al respecto se observan las siguientes alternativas:

- Comité de evaluación: La decisión recae en la autoridad, previo establecimiento de requisitos y conformación de un comité que evalúa la información de los solicitantes y propone al ganador del proceso.
- Licitación/subasta ascendente: Se fija un monto mínimo de participación, se establece un conjunto de parámetros mínimos que garanticen la confiabilidad del solicitante y se lleva a cabo un proceso de subasta ascendente en el que gana el que presenta mayor postura económica.
- Licitación/concurso: Similar a la subasta, pero la postura se presenta en sobre cerrado, pudiendo ser esto desde el principio o al final.

- *Licitación/ beauty contest:* Se genera un concurso señalando en cada convocatoria los términos del interés público en los que se pondrá énfasis y estableciendo una escala de calificaciones. Se establece un mecanismo para garantizar que los compromisos que se establezcan sean cumplidos o, de lo contrario, se revocará la concesión (pueden afianzarse los compromisos). Por último, se evalúan las solicitudes con base en la escala de calificaciones y se selecciona al ganador.  
Esta alternativa puede incluir un monto de entrada mínimo para participar, el cual puede calificarse como un derecho por el otorgamiento de la concesión. Normalmente se establece un grado de tolerancia en las calificaciones otorgadas; en caso de empate, éste se rompe mediante postura económica, en sobre cerrado o por subasta ascendente.
- *Licitación/sorteo:* Se genera un concurso estableciendo un monto mínimo por el otorgamiento de la concesión y en caso de empate se resuelve por sorteo público para aquellos que satisfacen los niveles mínimos establecidos.

*Vigencia:* Es ajustable, de conformidad a las posibilidades de refrendo y puede variar en televisión y en radio. Su duración tiende a encontrarse entre los 8 y 15 años.

Tomando como referencia lo antes citado, los participantes elaboraron sus propuestas y se llegó a los siguientes consensos y recomendaciones por parte de esta Mesa.

1. *Discrecionalidad y transparencia.* La Mesa se manifiesta por eliminar la discrecionalidad y favorecer la transparencia en los procesos de otorgamiento, refrendo y revocación de concesiones y permisos. A este respecto se propone que debe de contarse con reglas concretas y específicas que sean del conocimiento público y que acoten la discrecionalidad de la autoridad.
2. *Política Industrial.* La Mesa concuerda en que debe contarse con un Política Industrial que permita generar mayor certidumbre a la actividad de la radio y la televisión del país. Para tal efecto se propone que se establezca un Plan Nacional con que se permita definir la infraestructura de radio y televisión para el país, con base en la noción de sustentabilidad y satisfacción pública de las comunicaciones y que permita generar la estabilidad y proyección de esta actividad a largo plazo.
3. *Proceso concesionario y permisionario.* La Mesa se manifiesta por contar

con procesos concesionarios y permisionarios transparentes, con reglas concretas y específicas, que se hagan del conocimiento público y permitan acotar la discrecionalidad de la autoridad.

- Respecto al Inicio del proceso, la Mesa acuerda que debe darse en congruencia con el Plan Nacional, de igual forma, hay consenso en cuanto a que sea la autoridad quien convoque en forma pública para que los interesados participen.<sup>16</sup>
- Requisitos. Se acuerda que los requisitos deben ser públicos y específicos, y que se encuentren contenidos en Ley y en los reglamentos, así como en formularios de acceso público. La Mesa manifiesta su acuerdo en que no deben tenerse los mismos requisitos para el caso de concesiones como de permisos, por ser medios de naturaleza diferente.
- Evaluación. El grupo acuerda que deben existir criterios de evaluación transparentes y públicos que permitan la objetividad en la evaluación de las solicitudes para eliminar la discrecionalidad de la autoridad.

Las Organizaciones sociales proponen la evaluación del equilibrio temático de la programación; el compromiso de calidad para las emisiones; congruencia del proyecto de contenidos con la diversidad política, étnica, social y cultural de la sociedad mexicana; contribución y congruencia de la propuesta con los proyectos del Estado en educación, salud, medio ambiente y cultura; la contribución del proyecto a las necesidades de comunicación social mexicana; la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.

Para el caso de permisos se propone evaluar: Contribución del proyecto a la satisfacción de necesidades de comunicación social de la sociedad mexicana; congruencia del proyecto de contenidos con la diversidad y pluralidad política, étnica, social y cultural del país; congruencia del proyecto con las necesidades de educación, información, esparcimiento y desarrollo de la sociedad mexicana, así como a sus necesidades de participación y compromisos de calidad establecidos por el proyecto para las emisiones.

- Decisión final. No se logró el consenso completo, pues existen diversas posturas al respecto:
- Los industriales plantean que no debe aplicarse la licitación ni el sorteo. La decisión no puede dejarse al azar o a la discrecionalidad.

---

<sup>16</sup> En este punto existen diversas posiciones, ya que mientras la Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales (RED) y las Organizaciones Civiles señalan que este proceso debe tener como inicio la petición de parte, es decir, un proceso que inicia el solicitante, por su parte, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) señala que es conveniente que todos los participantes en esta actividad, que es la radio y la televisión, cuenten con procesos similares, por lo que opina que deben ser procesos públicos que sean iniciados por la autoridad.

- El PAN propone que se considere la alternativa de incorporar el proceso de otorgamiento de concesiones en el esquema de la Ley Federal de Telecomunicaciones, por lo que, conforme lo establece el artículo 14 de dicha Ley, las concesiones se otorguen bajo el principio de licitación pública.
- El CONEICC señala que el proceso de licitación debe tener un costo de acuerdo a los alcances de lo licitado, es decir, de la rentabilidad a futuro, de la importancia estratégica para la Nación y sobre todo, del producto o servicio a ofrecer.
- Las Organizaciones Civiles proponen que sea un órgano autónomo, el Consejo Nacional de Radio y Televisión, quien se encargue de otorgar las concesiones y permisos, previa opinión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Dicho Consejo determinará el plazo de duración de una concesión, realizando revisiones anuales a la misma para verificar: El cumplimiento del proyecto presentado para obtener la concesión; calidad de las transmisiones (técnica y de contenidos); equilibrio temático de la programación; manejo de los contenidos publicitarios de acuerdo a la ley.
- Vigencia, refrendo y revocación. El grupo manifiesta su acuerdo en que existan vigencias que sean lo suficientemente amplias para garantizar la viabilidad de los negocios o de las inversiones realizadas.  
Por otra parte, también acuerdan que las concesiones deben ser refrendadas siguiendo un procedimiento específico y transparente señalado en Ley que comprenda la evaluación del comportamiento de la concesión o el permiso.
- Inversión extranjera. Precisar la incumbencia de este tipo de inversión con fines de capitalización en una industria de naturaleza cultural. Al respecto, destaca la postura de la CIRT, que señala que la inversión extranjera no es materia de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley vigente ya contempla la restricción exclusivamente para los mexicanos. De igual forma, se pronuncia por la posibilidad de capitalización de las empresas con apoyo en capitales extranjeros, siempre y cuando sea mediante la figura de inversión neutra y no exista control de extranjeros sobre la actividad del concesionario. El PRI y el PT solicitan que los criterios del tipo de inversión sean incorporados a esta Ley para evitar que prevalezcan los de leyes ajenas a los fines de los medios electrónicos.
- Figuras jurídicas. A pesar de no existir consensos en este tema, algunos participantes (Senado, PAN, Representantes ciudadanos) proponen la figura de concesionarios específicamente para fines comerciales; la de permisionario para fines educativos, culturales, comunitarios, y la de operación directa del Estado para las frecuencias encargadas de operar medios de Estado.

En este mismo tema se abordó la necesidad de que en la definición jurídica de cada modalidad se defina la posibilidad de obtener ingresos, sin fines de lucro, por parte de los medios no comerciales, lo que recibió la oposición tajante de parte de los representantes de la CIRT.

- Jurisdicción para el otorgamiento de concesiones. Todos los sectores representados, menos la CIRT, coinciden en la necesidad de que las concesiones sean otorgadas por un Órgano Plural Autónomo; las modalidades son diversas, tanto en su composición como en sus atribuciones; sin embargo, la necesidad de corresponsabilidad en la administración de espectro es un tema de consenso que deberá ser definido en el grupo de Jurisdicción y competencia.

### *5. Programación*

Como principios generales el grupo de programación acordó que en el texto de la ley deben quedar claros y precisos los conceptos involucrados, valores implícitos y obligaciones y derechos, a fin de acotar el criterio discrecional en la interpretación.

Como otro principio general y de gran importancia existe consenso en eliminar todo tipo de censura y buscar que en el texto de la ley, y en particular lo referente a la programación, permeé el espíritu del artículo tercero constitucional y los derechos de los niños deben ser respetados cabalmente para ser protegidos, apoyados e impulsados.

Frente al debate de la autorregulación ética de los medios el grupo reconoce la importancia de los Códigos de Ética que los medios se impongan, pero afirma que éstos deben partir de la normatividad y no pretender sustituirla.

En cada uno de los apartados en los que este grupo definió su agenda se dieron los siguientes acuerdos y propuestas:

- Tiempos oficiales

Respecto al Tiempo fiscal se propone su eliminación como pago en especie, sin que esto signifique la eliminación de la obligación fiscal. Y mientras permanezca esta modalidad, la autoridad deberá dar cabal cumplimiento a lo establecido en el Decreto de 1968, recordando que le corresponde marcar la obligatoriedad de los horarios de transmisión. Para la modalidad del pago, se presentan diversas propuestas:

Los grupos sociales proponen:

- a) El 12.5% se dividirá de la siguiente manera: el 6.25% será pagado en

efectivo por los concesionarios; el otro 6.25% se destinará a un fondo de producción audiovisual, que será administrado por un Consejo Ciudadano, designado por la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas y privadas.

- b) De este tiempo, el 33% se destinará a producciones infantiles.
- c) Que se pague el 4% sobre ingresos mercantiles.
- d) Que sea deducible de impuesto el gasto de ONGs o IAPs en producción para tiempos fiscales.

En este punto la CIRT expone su voto particular, y señala que no es tema a discutir, por tratarse éste de un decreto presidencial. Asimismo, se manifiesta por la eliminación de la obligación fiscal.

El otro tema correspondiente a los Tiempos oficiales es el correspondiente a los 30 minutos diarios que la ley vigente<sup>17</sup> establece como obligación de los concesionarios, a este respecto, el Grupo propone:

- a) Que se cumpla cabalmente con lo que establece el artículo 59 de la Ley y el artículo 52 del Reglamento.
- b) Definir en la Ley las formas de administrar los 30 minutos del Estado entre los tres poderes, órganos autónomos y sociedad.
- c) Definir formas de descentralización de estos tiempos, a fin de que los gobiernos de los estados y los municipios puedan hacer uso de ellos para la difusión de los mensajes de interés local y regional, en las empresas de radiodifusión de cada uno de los estados.
- d) La autoridad deberá marcar la obligatoriedad de los horarios de transmisión.
- e) El Estado promoverá la difusión de programas de orientación ambiental.

En este caso la CIRT se manifiesta a favor de que la ley se quede como está y que la autoridad siga negociando con los concesionarios los horarios de transmisión.

#### · Publicidad

- a) Que en materia de porcentajes de publicidad con respecto a la programación total, la ley se cumpla cabalmente.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> La Ley Federal de Radio y Televisión establece en su artículo 59: “Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión”.

- b) Las sanciones a las violaciones de la ley deben considerar las reincidencias.
- c) Se deberá hacer un distingo claro entre publicidad y patrocinio.
- d) La publicidad deberá ser comprobable y congruente.
- e) La normatividad de la publicidad deberá especificar:
  - Porcentaje
  - Publicidad en cortes de estación
  - Publicidad en cortes de programa
  - Publicidad dentro de los contenidos de la programación
  - Publicidad de *telemarketing* (tianguis electrónico)
  - Informeciales.
- f) Se establecen propuestas para los contenidos de los mensajes publicitarios entre los que se encuentran el respeto a la dignidad de las personas, la no discriminación, respeto a la clasificación de los horarios, límites a la publicidad de alcohol y tabaco, etcétera.

La CIRT expone que los lineamientos de publicidad deben seguir la regulación que les otorga el reglamento de televisión y audio restringidos que, de hecho, mantiene una similitud con lo que actualmente regula el marco jurídico de los medios abiertos; sin embargo, este fue el voto particular, ya que los participantes de la Mesa coincidieron en señalar que la radio y televisión abiertas deben tener, por las características mismas de su difusión, mayores límites de protección de las audiencias.

- Programación. Aquí se propone que se establezca un sistema que informe suficientemente al público sobre el contenido de las transmisiones, para que éste pueda determinar la pertinencia de su recepción o no, de acuerdo a su criterio. Por otra parte, se solicita que emitan medidas para proteger a los grupos vulnerables.
- Corresponsabilidad. También en esta Mesa queda establecido el acuerdo de la existencia de un órgano regulador plural y representativo para la supervisión de la programación y las recomendaciones que surgieran, así como para atender los cuestionamientos de la sociedad receptora en los derechos de réplica.
- Derecho de réplica. Incorporar éste a los derechos ciudadanos que la ley debe proteger.

---

<sup>18</sup> El Reglamento de la LFRTV establece para la televisión, en su artículo 42, I, fracción a) “El tiempo destinado a propaganda comercial, dentro de programas y en cortes de estación, no excederá del 18% del tiempo total de transmisión”. Para la radio, en el mismo artículo 42, numeral II: “En estaciones de radio el tiempo destinado a propaganda comercial no excederá del 40% del tiempo total de transmisión”.

- Supervisión y sanciones. En este tema se propone que la ley establezca la obligación de integrar expedientes del desempeño de los concesionarios y permisionarios, donde queden registradas las sanciones y las notificaciones de la autoridad de que sean objeto, además de tomar en cuenta este expediente para la evaluación en los casos de refrendo y renovaciones.
- Jurisdicción. La ley tiene jurisdicción en todos los medios electrónicos, independientemente de su forma tecnológica de transmisión.
- Patrimonio audiovisual. Se exige reconocer que la producción audiovisual sea considerada como patrimonio cultural e histórico, por lo que debe existir la obligatoriedad de preservar los archivos audiovisuales y encontrar mecanismos que permitan el acceso público a ellos, sin afectar a los derechos de autor.
- Producción y distribución. Se propone que en la programación sea incorporada la obligatoriedad de un porcentaje de programación independiente para estimular la producción audiovisual y la expresión plural de la creatividad independiente.

## *6. Medios de Estado*

En la exposición de motivos de las conclusiones de este grupo de trabajo encontramos argumentos que soportan las propuestas que se elaboraron; de esta manera, queda expuesto que bajo la denominación de “Medios de Estado” se han agrupado una gran diversidad de emisoras de radio y televisión, como las denominadas culturales, educativas, universitarias, indigenistas, municipales, estatales, asociaciones civiles y las llamadas oficiales. Muchas de ellas cumplen una importante función al ofrecer a la sociedad alternativas de programación con un gran contenido formativo, educativo, cultural y de fomento al desarrollo social y cultural. Estas emisoras, en su gran mayoría, operan bajo el régimen permisionario.

Sin embargo, los llamados Medios de Estado no han contado con las garantías de orden legal y normativo, ni con las condiciones financieras suficientes para consolidarse como medios al servicio de la sociedad. Existe una gran diversidad de experiencias nacionales, regionales, municipales y de Organizaciones No Gubernamentales, que han tenido un desarrollo desigual que en menor o mayor medida han tenido una repercusión social. Las condiciones de financiamiento y su dependencia frente a las instancias de gobierno difieren de región a región, de un periodo gubernamental a otro, estando sujetas a la voluntad política de los funcionarios en turno.

Es necesario establecer en la ley, con respecto a estos medios, las características específicas que su propia figura legal requiere, entre otras:

- La naturaleza de servicio público de estos medios.
- Las capacidades técnicas, económicas y administrativas que tienen que acreditar las personas físicas o morales interesadas en obtener un permiso.
- Las fuentes de financiamiento de las estaciones permisionarias.
- El destino de los ingresos económicos provenientes de donaciones u otras formas que no estuviesen tipificados como anuncios comerciales.

La indefinición en la ley de estos conceptos ha ocasionado que las estaciones permisionadas operen en condiciones precarias y subordinadas a los escasos presupuestos de los gobiernos. La falta de autonomía política, administrativa y jurídica en la operación de las emisoras permisionadas provoca también que en algunos casos se les identifique como emisoras comprometidas con el gobierno en turno.

Con estos argumentos se elaboran las propuestas de este grupo para su incorporación a la legislación de los medios electrónicos:

- Suprimir de la Ley el término de medios “oficiales”.
- Integrar a la Ley la función, objetivos y regulación de los medios de servicio público.
- Los medios públicos quedarán definidos como aquellos organismos que se constituyen como un sistema de comunicación de servicio público cuyas funciones son:
  - a) Respetar la libertad de expresión, la libertad de información y el derecho a la información.
  - b) Fomentar el desarrollo social, cultural y educativo.
  - c) Difundir la pluralidad y diversidad política, social y étnica.
  - d) Darán cabida a las demandas de equidad y justicia social.
  - e) Fortalecer la identidad y la integración nacional y regional.
  - f) Promover los valores universales que fortalezcan la dignidad de los hombres y las mujeres.
  - g) Propiciar el análisis, la reflexión y crítica de la realidad social, política y económica.
  - h) Garantizar la participación organizada de los grupos representativos de la sociedad en los Consejos de Programación, integrados en la estructura de estos medios.
- Los medios públicos deberán tener un órgano de gobierno que esté constituido por un titular y un Consejo General de Planeación y Administración que vigile la adecuada planeación de los recursos y el ejercicio transparente de los mismos, y deberán tener un Consejo de

Programación integrado por los grupos representativos de la sociedad, que contribuya a que el medio público cumpla, a través de su programación, con las funciones que le confiera la Ley.

- Las instituciones u organismos públicos con concesión o permiso para instalar y operar estaciones de radiodifusión deberán contar con personalidad jurídica propia, presupuesto público y autonomía presupuestal y administrativa.
- Los medios públicos podrán generar ingresos por concepto de patrocinios, donativos o servicios de producción, para lo que se propone como definición de patrocinio: La contraprestación en dinero o en especie que recibe una emisora por la transmisión de un mensaje, sin exaltar las cualidades del producto o servicio prestado por el patrocinador, debiendo limitarse a la sola mención de éste de manera oral y/o visual.
- Por ningún motivo se podrá convertir las concesiones o permisos, culturales, comunitarias y de experimentación, por comerciales.

### *7. Competencia económica*

Lo delicado de este tema y su “conveniente” alejamiento de los temas generales de la Mesa de Diálogo no permitieron que este grupo llegara a consensos o al menos a planteamientos generales que sirvieran como punto de partida. Incluso se pretendió que este tema no se trabajara, en virtud de que la competencia económica se encuentra considerada en la Ley Federal de Competencia Económica y su Reglamento, en donde se establecen ordenamientos para su aplicación a todos los agentes económicos; sin embargo, a pesar del “bajo perfil”, los participantes presentaron propuestas que en este sentido es fundamental considerar para la elaboración de la Ley.

Los industriales agrupados en la CIRT se pronuncian por la competencia económica, pero que ésta debe ser ubicada en la Ley Federal de Competencia y su Reglamento y no en la Ley de Medios Electrónicos. Por otra parte, otros participantes en la Mesa consideraron que la competencia abierta en radio televisión no se limita a las cuestiones económicas sino que refiere aspectos de equidad y pluralidad en la distribución de frecuencias de un bien nacional que ofrece un servicio de interés público y rebasa, en mucho, los argumentos que la Ley Federal de Competencia Económica expone.

Daremos cuenta aquí, más que de los acuerdos alcanzados, de las propuestas emitidas por los diversos sectores:

La CIRT plantea que la competencia económica se regule a través de su propia legislación, por lo que está en contra de mutilaciones y adiciones inadecuadas al texto de la Ley de Radio y Televisión.

El CONEICC expone que la competencia en materia de radio y televisión no debe ceñirse a criterios económicos y mercantiles sino a promover una competencia formativa y cultural.

El Partido Acción Nacional propone el establecimiento de cuotas para la entrega de frecuencias a un solo concesionario o administrador de radiodifusión por localidad para que nadie pueda ser propietario u operador de más del 50% de emisoras por plaza, o más del 25% de cobertura televisiva local.

El Partido del Trabajo expone que las frecuencias deben abrirse a las organizaciones sociales.

Finalmente, en diciembre del 2001, los trabajos de los Grupos habían concluido; sin embargo, fue hasta el 28 de febrero del 2002 que el Secretario Técnico de la Mesa, Manuel Gómez Morín, convocó a los integrantes de la Mesa de Diálogo para entregarles de manera oficial las conclusiones y dar inicio así a la etapa final del proceso al que se habían comprometido, es decir, revisar los consensos, debatir los desacuerdos y elaborar un documento o iniciativa que actualizara el marco legislativo de los medios electrónicos.



MESA DE LA SOCIEDAD CIVIL,  
O LO QUE DIMOS POR LLAMAR  
LA MESA PARALELA



### *Cómo empezó el proceso*

Una vez que se instaló la Mesa de Diálogo en la Secretaría de Gobernación, los grupos de participación ciudadana decidimos tomar acciones que nos permitieran exigir un lugar que de manera legítima considerábamos nos correspondía en esa mesa. El resultado de esta acción no sólo fue tomar un lugar sino constituir una Mesa de trabajo permanente que autodenominamos la Mesa de la sociedad civil o Mesa paralela.

Como esta Mesa se fue conformando poco a poco, como parte de un proceso, acudimos a compañeros que estuvieron de principio a fin para la recuperación de la historia. Aunque las versiones no son las mismas, cada cual vivió de manera diferente el proceso, sin embargo, nos dio una idea de su desarrollo.

A instancias de Hugo Almada, de la Coordinación para la Alianza Social de la Presidencia de la República, se llevaron a cabo las primeras reuniones, a las que asistieron el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), con Emilio Álvarez Icaza; el Centro de Información de la Mujer (CIMAC), con Sara Lovera; el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (CONEICC), con Javier Esteinou; Causa Ciudadana, con Luis González Souza; la Fundación Manuel Buendía, con Omar Raúl Martínez; la Asociación Mexicana del Derecho a la Información, con Beatriz Solís y Virgilio Caballero, así como Florence Toussaint, Alma Rosa Alba de la Selva, Mario Díaz Mercado y Víctor Ugalde, de Comunicadores por la Democracia, para analizar y establecer la participación de la sociedad civil en la Mesa de Diálogo, así como invitar a otras organizaciones civiles y sociales.

En estas reuniones se acordó solicitar la participación en la Mesa de Diálogo, hubo consenso de que este paso era de gran trascendencia, ya que por primera vez en la historia reciente de este país se involucraba a la sociedad civil en la discusión de los asuntos jurídicos, ya que siempre los acuerdos habían sido con los concesionarios y el gobierno, sin tomar en cuenta la participación de otros sectores.

Se solicitó a la Secretaría Técnica de la Mesa de Diálogo en la Secretaría de Gobernación, la participación de cinco representantes de la sociedad civil; sin embargo, se argumentó que no era posible, pues se ponía en riesgo la operatividad de la Mesa, y daría paso a que los demás sectores pidieran también más lugares. A pesar de ello, supimos que la Industria de la Cámara de la Radio y la Televisión (CIRT) asistía con cinco lugares. Aun así no se logró más que un lugar para la sociedad civil.

Entre las organizaciones y personas de la sociedad civil se discutió la viabilidad de nuestra participación. Algunos decían que con un solo lugar no tenía caso ir a la Mesa de Diálogo, otros más insistieron en que era una oportunidad histórica para establecer las propuestas que por años los grupos de participación social habían planteado en infinidad de encuentros y foros. Finalmente, privó la postura de que era mejor asumir el lugar en la Mesa de Diálogo y aprovechar la coyuntura que no se había dado antes en este país.

Ante esta situación, las organizaciones tuvimos que escoger a un representante, eligiendo a Mario Díaz Mercado (de Comunicadores por la Democracia), como titular y a Omar Raúl Martínez (de la Fundación Manuel Buendía) como suplente. Esto que se narra tan fácil en un párrafo, fue un proceso complicado. Finalmente, cuando se aceptó un lugar de la sociedad civil en la Mesa de Diálogo, se pidió que se demostrara la representatividad de estas dos personas, como condición para que se les aceptara.

Así, la Mesa paralela se dio a la tarea de conseguir cartas de apoyo para ambas personas con organizaciones civiles y sociales. Poco antes de conseguir las, Omar Raúl Martínez expresó la imposibilidad de continuar como suplente por razones de trabajo, por lo que se decidió que fuera Alma Rosa Alba de la Selva quien fungiera como tal. Tiempo después Mario Díaz Mercado también tuvo que dejar la Mesa paralela, por motivos de trabajo y se quedó Alma Rosa Alba de la Selva como titular y Luis Arturo Bassols como su suplente.

La Mesa de Diálogo para la revisión integral de la ley de medios electrónicos, comenzó a trabajar. Para dar espacio a discusiones más focalizadas y se crearon a su vez siete grupos de trabajo.

- I.- Principios fundamentales:
  - Ámbito de competencia
  - Libertad de expresión
  - Responsabilidad de los medios
  - Responsabilidad del Estado
- II.- Jurisdicción y competencia
- III.- Participación social y derecho ciudadano
- IV.- Concesiones y permisos, incluyendo:
  - Otorgamiento y refrendo
  - Nulidad, caducidad y revocación
  - Instalación, operación y tarifas
  - Nuevas tecnologías y convergencia tecnológica
  - Verificación, vigilancia y sanciones
- VI.- Medios del Estado:
  - Financiamiento
  - Participación ciudadana
  - Independencia política
- VII.- Competencia económica

Era una agenda grande, y había que definir para cada uno de los puntos las propuestas de la sociedad civil para plantearlos en lo que dimos por llamar “*la mesa grande*”, esto es, propiamente la *Mesa de Diálogo para la reforma integral de la legislación de los medios electrónicos*, donde se discutiría la iniciativa de Ley, para ello se eligieron representantes que asistirían a cada uno de los siete grupos de trabajo. Esto implicaba un ejercicio amplio para dar cabida a las propuestas de la sociedad civil que por años se habían discutido en México.

Para abril del 2001 ya se habían integrado otras organizaciones al proceso como INCIDE, con Cecilia Sánchez y Luis Arturo Bassols, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, con Balvina Flores; el Movimiento Ciudadano por la Democracia, con Esperanza Uribe; la Asociación de Amigos de Radio Educación, con Graciela Ramírez y Guadalupe Cortés, y el CONEICC, con Javier Esteinou y Patricia Ortega.

Cabe aquí una mención especial sobre el CONEICC, que con Javier Esteinou y Patricia Ortega como representantes en la Mesa de Diálogo, jugó un papel muy importante para establecer una estrategia conjunta para dar peso a las propuestas presentadas por parte de los grupos de participación ciudadana.

A mediados de abril, la Fundación Friedrich Ebert convocó a una reunión sobre legislaciones y medios de comunicación. En ese foro se hizo la invitación extensiva a otras organizaciones interesadas en participar en la Mesa

paralela. Así, se suman la Asociación Mundial de Radios Comunitarias-México (AMARC), la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Salud Integral para la Mujer (SIPAM), Comunicación Comunitaria A.C., colectivos como Radio La Voladora y Radio Zapote y, a título personal, Ignacio Sánchez, Eduardo Leaman, Jenaro Villamil, y la presencia solidaria de Carlos Padilla, del periódico *Zócalo*.

Fue así como quedó conformada la *Mesa paralela o Mesa de la sociedad civil para la revisión integral de la ley de medios electrónicos*, que nos reuníamos una vez por semana, de acuerdo a la agenda establecida por la Mesa de Diálogo, para discutir los temas y propuestas que llevaríamos a la mesa.

Las discusiones se convertían en largas sesiones. La labor de los integrantes de la Mesa paralela iba más allá que asistir a las reuniones semanales, había que investigar legislaciones de otros países, revisar tratados y establecer reuniones con otras organizaciones e instancias para hablar sobre el tema, en un trabajo más de tipo político.

Debemos remarcar que la Mesa paralela no partió de cero, sino de un proceso de maduración de propuestas que por tres décadas han hecho diversos grupos sobre el tema.

Para dar a conocer las propuestas y las condiciones de negociación de cara al conjunto de la sociedad civil, la Mesa paralela organizó reuniones-desayuno informativas. La primera fue con organizaciones civiles y sociales, y la segunda con comunicadores y líderes de opinión. Ambas fueron apoyadas por la Fundación Friedrich Ebert. Ahí se integraron a la Mesa productores independientes como Gloria Ribé, Federico Weingartshofer, además de Elsa Castorela, del Frente Campesino Morelense.

Para julio, se realizó el Seminario Internacional sobre Legislaciones, organizado por AMARC-México, la Fundación Ebert y Comunicación Comunitaria A.C., con la presencia de Gustavo Gómez, encargado del programa de Legislaciones de AMARC-América Latina y el Caribe.

Además, se aprovecharon todos los foros posibles, entrevistas para periódicos, revistas, programas de radio a que los integrantes de la Mesa éramos invitados.

### *Propuesta de la sociedad civil. De dónde partimos*

La Mesa de Diálogo marcó un esquema y orden temático para la discusión de la ley; éste se retomó en la Mesa paralela para elaborar las propuestas para cada uno de los siete grupos de trabajo. Al cabo de un tiempo desarrollamos una propuesta con una progresión lógica distinta a la establecida. Esto responde al desarrollo de la discusión que se fue deshilando a lo largo de nueve meses:

- 1.- Principios y derechos fundamentales
  - a) Principios fundamentales
  - b) Derechos ciudadanos
- 2.- Régimen jurídico
  - a) Concesiones y permisos
  - b) Medios de Estado
- 3.- Interés general
  - a) Programación
  - b) Competencia económica
- 4.- Arbitrio
  - a) Jurisdicción y competencia

Antes de hablar de la *Propuesta Integral de la sociedad civil para la reforma de la Ley de medios electrónicos*, quisiéramos establecer las premisas en las que fue fundado este trabajo y de antemano aclarar nuestros principios, muchas de las veces tergiversados por quienes se oponen a la injerencia de la sociedad civil en los medios de comunicación:

- Durante toda la historia de los medios de comunicación en nuestro país el funcionamiento de los mismos ha sido negociado y acordado sólo por dos actores: el gobierno y los concesionarios. La sociedad mexicana, principal receptora de los medios, la mitad del proceso comunicativo, ha estado fuera, invisible, sin voz ni voto.
- Aspiramos a un cambio de ley que haga posible ejercer los derechos humanos. Ciertamente, en el artículo 6º de la Constitución mexicana se estipula el derecho a la información y la libertad de expresión, pero mientras no existan las normas y las reglas que nos permitan hacerlos prácticos, estos derechos siguen siendo derechos enunciativos y los ciudadanos no tenemos herramientas legales para hacerlos realidad.
- La intención de regular de manera precisa la relación medios de comunicación-Estado-sociedad, nos permitirá a todas las partes tener certeza jurídica y cumplir con un verdadero Estado de Derecho.
- La relevancia en de los medios de comunicación en la construcción de la democracia y la importancia del servicio público que prestan, los convierten en factor de interés público y nacional. Es por ello que la participación de la sociedad civil en este proceso de discusión es indispensable para el desarrollo democrático del país y busca proponer y construir un mejor marco normativo de los medios de comunicación.
- El espectro radioeléctrico es propiedad de la Nación y es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos, y como tal exigimos una regulación

clara y justa que contribuya al desarrollo de nuestra sociedad. Los que se dicen dueños de los medios, son dueños de la inversión y del equipo, pero no son dueños de la señal; ésta es patrimonio nacional, que se les concede para su explotación, por eso deben de retribuir a la Nación el privilegio tan grande de contar con una señal para su uso empresarial.

- Los ciudadanos queremos participar en algo que nos compete como sociedad, en el ejercicio de nuestros derechos humanos, como son el derecho a la información, la libertad de expresión y el derecho a comunicar.
- Que bajo el principio de equidad y del cumplimiento de los derechos humanos fundamentales, la distribución de frecuencias es sustancialmente injusta: del total, 84% pertenece a la empresa y sólo un 16% a medios con fines sociales, de los cuales sólo un .01% pertenece a señales para la sociedad civil. Con estos números, el derecho a comunicar, el derecho de información y la libertad de expresión se quedan en meras enunciaciones de buena voluntad. En los países más desarrollados y democráticos la injerencia de la sociedad civil en los medios es una constante y de ninguna manera ha significado desorden, competencia desleal o peligro; al contrario, es la posibilidad de concretar la pluralidad y la equidad informativa, y tiene con los medios privados una convivencia, que aunque no siempre fácil, sí bastante complementaria.
- Sin los cambios necesarios en la Ley de Radio y Televisión, el reconocimiento constitucional, en el artículo 2º de la Constitución mexicana, para que los pueblos indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, es en la práctica imposible, ya que los requisitos técnicos y burocráticos actuales están diseñados para los grandes capitales; por lo tanto, se requieren normas equitativas y viables para hacer realidad este derecho ganado por los pueblos indígenas.
- No estamos proponiendo nada que nos esté reconocido por la Constitución mexicana y los Tratados internacionales sobre el tema, tratados que han sido firmados y ratificados por México que, por ese solo hecho, está obligado a cumplirlos y por ley son norma suprema. El tener una Ley de Radio y Televisión que no incluye estos derechos constitucionales y quererla sostener así, es un hecho anticonstitucional, ya que ninguna ley puede estar por encima, y menos aún violentando sus principios fundamentales.

## *1. Principios y derechos fundamentales*

### *Principios fundamentales*

Los grupos de participación ciudadana nos dimos a la tarea de revisar todas las fuentes posibles para establecer las premisas por las que debiera regirse

una nueva ley de radio y televisión en nuestro país, en particular en cuanto a los principios fundamentales que dieran sustento a las propuestas. Nos abocamos al estudio de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho internacional, y la legislación vigente en otros países.

También hicimos una amplia discusión sobre los derechos humanos universales, la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho a comunicar, con la intención de que la ley y su normatividad garanticen su cumplimiento y que no omitan o violen su libre ejercicio, convirtiéndolos sólo en derechos que se quedan en papel, como ejemplos de buena voluntad.

### 1. Fundamentos constitucionales y normatividad internacional

Los artículos de la Constitución que se consideraron fundamentales como sustento de la nueva ley de medios electrónicos, son:

- Artículo 3°. Que en su esencia se refiere al derecho que tenemos los mexicanos a la educación, y el papel del Estado para hacerlo posible. Nos guste o no los medios educan e inculcan valores, por ello su quehacer debe basarse en el espíritu de este derecho.
- Artículo 4°. Que en su esencia habla de la igualdad del hombre y la mujer, la organización y el desarrollo de la familia y el cumplimiento de los derechos de la niñez.
- Artículo 6°. Sobre la obligación del Estado a garantizar el derecho a la información y la libertad de expresión.
- Artículo 27°. Sobre la propiedad de la Nación de todo los recursos comprendidos en el territorio mexicano, lo que incluye su espacio aéreo por el cual se difunden las señales de la radio y la televisión y una buena parte de las telecomunicaciones.
- Artículo 28. De la comunicación vía satélite como área prioritaria para el desarrollo nacional, y la responsabilidad del Estado para ejercer su rectoría, así como proteger la seguridad y soberanía de la Nación, y establecer su dominio en las concesiones y permisos.

En cuanto a los preceptos establecidos en los Tratados internacionales con vigencia en México, consideramos como sustento fundamental lo señalado en los ordenamientos de los Tratados y Convenios sobre los que basamos nuestras exigencias de materialización de los derechos a la libertad de expresión e información y el derecho a la información, y que quedan descritos en el capítulo inicial. Fundamentalmente, los establecidos en los siguientes textos:

- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en su artículo 19, que establece: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el

de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en su artículo 19, que ratifica: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa, artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección.”
- *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en sus artículos 13 y 14, que establece que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, y que “Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones o ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección.” Asimismo, determina que “No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres o aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas u opiniones.” Reconoce, además, el derecho de réplica como parte fundamental del derecho a la Información.
- El punto 12 de la Declaración de principios sobre libertad de expresión, de la *Comisión interamericana de Derechos Humanos*, en respaldo a la Relatoría Especial, que adopta el principio de que “Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.”

También consideramos indispensable incorporar en nuestra legislación la definición de las diferentes figuras de radio y televisión, cuyo fin es social y su carácter no es lucrativo, entre ellas las comunitarias, a fin de regular su ejercicio, fomentar su crecimiento y propiciar su desarrollo, evitando medidas restrictivas e inequitativas que atenten contra el cumplimiento de los derechos ciudadanos a comunicar estipulados en los convenios internacionales vigentes.

En este marco de los derechos y garantías individuales debe descansar el espíritu de una Ley de Radio y Televisión para México. De esta manera,

queremos que los medios de comunicación dejen de verse como meras empresas con derechos mercantiles, para pasar a una visión de servicio público y del cumplimiento de los derechos humanos, partiendo de la lógica de que los derechos mercantiles no pueden ni deben estar por encima de los derechos humanos.

La nueva ley de Radio y televisión implica un nuevo pacto social entre el Estado, los concesionarios y la sociedad, históricamente marginada. Este nuevo pacto implica la amplia participación de todos los sectores de la sociedad en la definición de un marco de derecho para los medios de comunicación, plazas donde hoy por hoy se hace la deliberación pública, se forman las corrientes de opinión y se consolida la democracia.

No podemos hablar de democracia informativa si no se incluyen a los ciudadanos en su construcción, o si seguimos con una Ley de Radio y Televisión con vacíos jurídicos tan profundos, que sólo dan pie a una política de discrecionalidad y negociación a espaldas de la sociedad entre pequeños grupos de poder.

Sin la reforma de la Ley de Radio y Televisión no podemos hablar de una maduración de la reforma del Estado, ya que, nos guste o no, los medios de comunicación, y especialmente los electrónicos, juegan un papel fundamental en la construcción de la democracia.

## 2. Los medios de comunicación, un servicio público

La Ley Federal de Radio y Televisión da a los medios electrónicos la función de interés público, por lo que deberán ser protegidos y vigilados por el Estado para que cumplan con la función social que les corresponde; sin embargo, por la dimensión que tienen los medios, los grupos de participación ciudadana definimos que más allá del interés público, los medios de comunicación deben estar bajo el concepto de servicio público, como originalmente lo proponía la ley.

La razón de esto es porque su quehacer no se agota en el entretenimiento, informan, educan, inculcan valores, reflejan la identidad nacional, fortalecen la democracia, dan un servicio a la sociedad al hacer posible el derecho a la información y la libertad de expresión. Por ello, no podemos minimizar su papel y dejarlos como un simple interés público; son en la actualidad tan necesarios como el transporte o el teléfono. Por eso resulta tan extraño que sea la única vía de comunicación que no ha sido reconocida por la ley como de servicio público.

Alma Rosa Alba de la Selva y Luis Arturo Bassols, representantes de la sociedad civil en la Mesa de Diálogo, acotan las siguientes consideraciones al respecto en un documento presentado en el grupo de Principios fundamentales.

La teoría constitucional es clara al consagrar la información como un derecho de interés público, al igual que la educación, la salud, la vivienda, el trabajo y la previsión social, así como la satisfacción de necesidades e integridad física de los menores y, por supuesto, la propiedad territorial originaria de la nación, que implica el dominio directo y la explotación legítima de los recursos naturales, así como la rectoría económica del Estado.

- En tanto la información constituye un derecho social y, por ende, de interés público, toda vez que su naturaleza jurídica emana esencial y naturalmente de la población, la actividad que desarrollan los medios de comunicación debe ser considerada como un servicio público.
- Al quedar definida claramente la información como un derecho social, por tanto de interés público, el servicio de los medios de comunicación constituye un servicio público, confirmado por el régimen de concesiones que lo rige, el cual desde el punto de vista teórico y doctrinal ratifica la naturaleza jurídica que le otorga la propiedad original de los medios de comunicación y de su explotación a la nación mexicana.
- Por otra parte, la noción de servicio público, como definitiva para la radio y la televisión, encuentra sustento significativo en el texto constitucional. Así, por ejemplo, el artículo 25 de la Constitución, en su párrafo 4º, define como competencia del sector público las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28, las cuales tienen como característica fundamental la de que el gobierno federal mantiene en todo momento la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso establezcan.
- La reglamentación de la radiodifusión como un servicio público de concesión federal apoyaría el ejercicio de las atribuciones y facultades del Estado en la materia, sin perjuicio de continuar concesionándolo a quien resulte merecedor de utilizar un recurso de la Nación.

Desde siempre, y también durante las discusiones en la Mesa de Diálogo, los concesionarios han tenido una fuerte oposición a que se cambie el concepto de interés público por el de servicio público, con la intención de evadir la regulación a su actividad, y evitar a toda costa la rectoría del Estado, ya que consideran, y así actúan en consecuencia, que las concesiones son de su propiedad. Ciertamente la inversión, el equipo y sus edificios son propiedad de los concesionarios, pero el espacio aéreo que ocupan para explotar la señal es propiedad de la Nación y, por tanto, de los mexicanos en su conjunto, y corresponde al Estado administrar, regular y vigilar su funcionamiento para el desarrollo del país, sin menoscabo de ningún sector de la población. El Estado mexicano, y nos referimos al Estado en su conjunto, con sus tres poderes, no debe olvidar su papel de vigilante y garante en la materia.

Las organizaciones sociales de la Mesa consideramos que no podemos dejar sólo a las reglas del libre mercado un asunto de interés y servicio público como son los medios electrónicos de comunicación.

Esta posición se refuerza si consideramos lo establecido en el ámbito internacional en el Tratado de Torremolinos de 1992 (UIT) y el artículo 33 del Convenio Internacional de Telecomunicaciones, con el ajuste alcanzado en Nairobi en marzo de 2000,<sup>1</sup> donde establecen que “corresponde al Estado, administrar este recurso limitado, favoreciendo su acceso de manera amplia y equitativa a toda la ciudadanía”. Con este tratado signado por México, observamos que la concesión de frecuencias no es pertenencia de nadie en particular, pertenece a la sociedad mexicana en su conjunto y el Estado como administrador, por lo que tiene la posibilidad de concesionarlo a un particular para su explotación. Las frecuencias que se concesionan en nuestro país se manejan como propiedad privada, por lo que atentan contra un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y, por ende, tenemos el derecho a decidir y a vigilar su funcionamiento para el servicio de la sociedad.

La finalidad primaria de los medios de comunicación es el servicio público, por lo que la libertad de expresión no puede ser supeditada a ofertas económicas, cuyo carácter mantiene un criterio de exclusión a la ciudadanía. La tradicional relación de favoritismos entre el gobierno y los medios permitió que durante mucho tiempo las concesiones se asumieran como propiedad de un solo individuo o asociación. Los concesionarios insisten en que la ley se quede como está, considerando a los medios electrónicos como de *interés público*, concepto que restringe la posibilidad de exigirles mayores responsabilidades para que atiendan las necesidades de educación e información de la sociedad.

### 3. Acceso a los medios de comunicación

Numerosas declaraciones avaladas por organismos internacionales y por operadores de medios de comunicación han puesto el acento en lo que, en los últimos tiempos, se ha llamado *derecho a comunicar*, por ejemplo, en la Declaración de Panamá de 1999,<sup>2</sup> cuando se establece la necesidad de:

- Garantizar el pleno acceso a los medios de comunicación de los pueblos, comunidades y personas de las culturas originarias, incluyendo la transferencia de tecnologías, la protección de los derechos individuales y colectivos de los pueblos, el derecho a la diversidad y a la diferencia, la preservación del patrimonio cultural indígena, fortaleciendo los valores de paz.

---

<sup>1</sup> [www.iut.org](http://www.iut.org)

<sup>2</sup> En el marco del Encuentro de propietarios y directores de estaciones de radio y televisión, a la que asistió la CIRT, y auspiciada por la UNESCO.

· Profundizando en este concepto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo judicial creado por el propio Pacto, ha sentado antecedentes cuando expresa, en su Opinión Consultiva 05/85 del 13 de noviembre de 1985 que: "cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a 'recibir' informaciones e ideas; de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especial.

"Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

"En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.

Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho a difundir informaciones e ideas 'por cualquier... procedimiento', está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción a las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.

(...) Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla".

Estos son los principios y derechos fundamentales que la Mesa paralela de los grupos de participación ciudadana consideró deben estar contenidos en la nueva ley de radio y televisión, por lo que fueron presentados como argumentos en la Mesa de Diálogo. A manera de resumen, estimamos necesaria la defensa de los siguientes principios fundamentales:

· El principio por el que se considera a los medios electrónicos como un servicio público.

- El principio de que el espectro radioeléctrico es propiedad de todos los mexicanos y, por lo tanto, corresponde al Estado su rectoría en la administración y regulación de su actividad.
- El principio de que esta ley debe garantizar el cumplimiento de la libertad de información, el derecho a la información y el derecho a comunicar de todos los mexicanos.
- El principio de facilitar el acceso de los ciudadanos a los medios de comunicación.

### *Derechos ciudadanos*

Uno de los puntos nodales de discusión en la Mesa paralela fue el referente a los derechos y libertades de expresión e información. Había un grupo de trabajo sobre participación social y derechos ciudadanos. El punto de partida debía dejar claro que para nosotros el concepto de derechos ciudadanos no se restringe a la categoría meramente jurídica sino que adquiere una dimensión que abarca los derechos humanos de toda la sociedad que, como ya dijimos, a fuerza de no ejercerse casi se olvidan.

¿Tenemos los ciudadanos derechos en materia informativa? Como ya vimos, tanto desde la perspectiva de los derechos humanos fundamentales, como desde un análisis constitucional y el derecho internacional en la materia, existe un fuerte sustento jurídico para exigirlos.

El Grupo temático de derechos ciudadanos y participación social, que trabajó en la Secretaría de Gobernación, resultó el espacio al que podíamos llevar una propuesta que recogiera los planteamientos de la sociedad civil en materia de derechos informativos, que son, en la práctica, letra muerta en nuestro país. Así, había que elaborar una propuesta que recuperara todo ese bagaje e información, y que generara el consenso necesario entre los participantes.

En las primeras reuniones tratamos de definir colectivamente de qué derechos hablábamos. De las minutas se desprende que se hablaba de dos corrientes básicas, libertad de expresión y derecho a la información. De ahí había que decidir cuáles derechos debían estar contenidos en la Ley de medios electrónicos, y que nos garantizaran:

- La libertad de expresión. En estos tiempos de la globalización no se puede ejercer este derecho gritando en la plaza pública; el uso de los medios existentes o la posesión de algunos propios son indispensables para su ejercicio. La falta de espacios para las demandas de la sociedad en los medios es una realidad inobjetable, así como nuestro derecho de tener espacios para expresar nuestros puntos de vista.

- El derecho de réplica. Derecho a rectificar la información equivocada plasmada sobre una persona física o moral en un medio y a dar nuestro punto de vista en ese mismo medio, y en las mismas condiciones de la transmisión original, con el mismo horario, espacio y duración.
- Derecho a la Información. El derecho a acceder a información plural, objetiva, y sin exclusiones, que nos ayude a participar en la vida pública y a tomar decisiones fundamentales.

Había que recuperar, también, al menos algunas de las muy numerosas demandas nacionales, y que en distintos foros se habían planteado por parte de algunas organizaciones sociales. A pesar de los temores de algunos compañeros de los grupos de participación ciudadana que daban por hecho la imposibilidad de dialogar con un máximo nivel de exigencia, por miedo a romper la frágil disposición de algunos sectores de la Mesa de Diálogo, la posición que prevaleció fue la de no seguir siendo tan complacientes, pues a ese paso nunca lograríamos que nuestros derechos fundamentales en la materia fueran realmente exigibles. Algunas de las ideas planteadas fueron:

**ACCESO PÚBLICO.-** Hoy en nuestro país no existen espacios de expresión para la ciudadanía, es por ello fundamental contar con espacios de acceso público para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, donde los ciudadanos interesados puedan acudir para producir y transmitir sus mensajes. Deben garantizarse, así, fórmulas concretas de acceso ciudadano a espacios en todos los medios, públicos y privados, así como a las nuevas tecnologías, lo que podría ser a través de un porcentaje del tiempo de transmisión o bien a través de la reserva de frecuencias y canales específicos para este fin.

Estos espacios deberán ser plurales, diversos, tolerantes, y de ninguna manera restrictivos, esto es, sin exclusiones por ideología, religión, sexo o raza. Una de las reglas fundamentales de esta clase de espacios es el respeto a los demás grupos sociales, en donde no se admiten mensajes discriminatorios, racistas o que hagan apología de la violencia.

Este tipo de espacios posibilita a las organizaciones sociales, de mujeres, niños, ambientalistas, derechos humanos, entre otras, apoyarse en ellos para denunciar problemas concretos, hacer campañas o realizar proyectos educativos. Así, si alguna organización tiene necesidades específicas urgentes, como una campaña, estos espacios están a la mano como el instrumento que hace efectivo el derecho a comunicar de todo ciudadano. En otros países existen fórmulas interesantes para la puesta en marcha de estos espacios, que incluyen capacitación, producción de programas y Consejos de operación plurales, o bien recursos gubernamentales en la creación de espacios institucionales

o la operación de éstos por organizaciones sociales con proyectos específicos a convocatorias abiertas.

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN.-** La libertad de expresión no puede restringirse a las formas que adopte el acceso público en nuestro país. La carencia de condiciones para la existencia de medios ciudadanos y comunitarios en México ha sido una de las mordazas más eficientes que el poder ha impuesto a los ciudadanos y sus organizaciones. Resulta fundamental el crear las condiciones jurídicas y de apoyo institucional para el crecimiento de medios comunitarios y ciudadanos que representen a sectores concretos de nuestra sociedad.

También se vio que es importante generar acciones estatales y privadas para el fomento de producciones ciudadanas dedicadas a fortalecer el respeto de los derechos humanos, sociales, económicos, políticos, ciudadanos y culturales, y encaminadas al fortalecimiento del respeto a la diversidad, la tolerancia y la pluralidad. El fomento a esta clase de mensajes independientes, que más tarde pueden transmitirse en espacios de acceso público, resulta fundamental en el desarrollo de una sociedad con capacidades de expresión mediática.

Estas formas de fomento a los medios ciudadanos, comunitarios e independientes, pueden apoyarse en acciones fiscales y de gestión administrativa de beneficio para estos proyectos, y que contribuyan al desarrollo de todos los sectores de la sociedad.

Otra forma para poder acceder a espacios es el que la ciudadanía organizada haga uso de los tiempos de Estado estipulados por ley.<sup>3</sup> Gran parte de este tiempo-aire se desperdicia, por la falta de capacidad del Gobierno para generar mensajes. El uso de estos espacios puede ser un importante apoyo para los mensajes de la sociedad civil. Considerando que hasta ahora sólo el Ejecutivo se ha beneficiado de este privilegio, se planteó que estos tiempos pueden ser aprovechados por los otros dos poderes, Legislativo y Judicial, así como por los gobiernos estatales y municipales y por las organizaciones sociales.

**DERECHO DE RÉPLICA.-** En México vivimos una absoluta impunidad informativa. Los medios no sólo pueden omitir información o ser parciales sino, incluso, mentir o distorsionar información, sin que exista ningún mecanismo de protección para los directamente afectados, y sin si-

---

<sup>3</sup> Nos referimos al Tiempo fiscal, el 12.5% del tiempo total de transmisión que los concesionarios pagan en especie (tiempo) para uso del Estado y los tiempos legales, 30 minutos diarios, que el Estado tiene como reserva para la transmisión de contenidos educativos y de orientación social.

quiera tener el derecho de rectificar en el mismo medio, información falsa, dolosa o errónea. El derecho de réplica permite al ciudadano, en la mayor parte de los países del mundo, estar protegido contra abusos informativos, y consiste en obligar al medio a que cuando transmita una información equivocada acerca de algún sujeto específico, éste pueda dar su propia versión en el mismo espacio, horario, con la misma duración y con la misma importancia que se le dio a la nota referida.

Se decidió entonces demandar que el derecho de réplica fuera considerado como una garantía para toda persona física o moral en el proyecto de ley de medios electrónicos, así como dejar claro el procedimiento para acceder a la réplica, de acuerdo con lo que establecen los artículos 27 de la Convención de Viena, 2º de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU; 2º de la Declaración de la Organización de Estados Americanos, y el 14º de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

**PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS MEDIOS.**- Ya sea como consumidores de medios o como productores de mensajes, es indudable que los miembros de la sociedad deben contar con mecanismos de participación que les permitan tener influencia en los medios que escuchan y ven, así como espacios de expresión en los mismos. Por ello, consideramos fundamental la creación de un nuevo pacto medios-Estado-sociedad, que incorpore y clarifique los mecanismos de participación social, tanto en la planeación como en la producción y transmisión. Se propuso la conformación de Consejos Ciudadanos tanto en el Órgano Regulador de la Ley como en los Órganos de Gobierno de los Medios Públicos, garantizando la plena participación, de manera equitativa, entre los diferentes sectores de la sociedad, con una representación equilibrada de género y con base en la diversidad sociocultural.

**MEDIOS PÚBLICOS Y CIUDADANOS.**- Los grupos de participación ciudadana fuimos muy enfáticos en cuestionar el papel que hasta hoy han jugado los medios llamados públicos, más como medios de gobierno que como medios al servicio de la sociedad. Se acordó la necesidad de redefinirlos y ciudadanizarlos. Esta ciudadanización implica no solamente el abrir espacios en la programación sino, también, la participación en sus Órganos de toma de decisiones.

Otro consenso ganado fue el de reconocer que la figura de medios públicos también abarca a los medios sociales, ciudadanos e independientes; por ello se planteó la necesidad de crear la figura jurídica de Medios no lucrativos para que - sin eximir la responsabilidad del Estado en ese terreno -, se permita la intervención de otros actores sociales, a fin de contribuir a la generación de recursos económicos.

## 2. Régimen jurídico

### *Concesiones y permisos*

El debate sobre este tema fue amplio y no pocas veces controvertido. Para decidir si estas figuras jurídicas eran las más convenientes para la regulación de los medios, nos dimos a la tarea de revisar concepciones jurídicas sobre las concesiones, permisos y licencias. La conclusión fue que tanto las concesiones como los permisos son figuras acordes para la realidad y contexto de nuestro país, sin embargo, es necesario establecer claramente su concepto y mecanismos de operación, ya que el texto actual de la Ley Federal de Radio y Televisión es bastante ambiguo al respecto.

Uno de los puntos centrales de discusión fue comenzar por reafirmar la naturaleza jurídica de los medios como un servicio público, y cualquier análisis o transformación de a Ley, debe partir de ahí.

Nos parece que la figura de concesión para los medios privados o con fines de lucro debe permanecer como está, es parte de la industria mediática necesaria para el desarrollo del país; sin embargo, para el caso de los permisos, consideramos, es poco clara, ya que incluye a medios de naturaleza muy diversa y que no siempre tienen las mismas funciones y condiciones de operación y de desarrollo. ¿Podemos meter en un mismo saco a la televisión del Estado de México, que transmite también para la Ciudad de México y a una emisora rural en Teocello, Veracruz? Nos parece que no, en principio porque la primera cuenta con un subsidio del gobierno del estado que le permite tener ese tamaño y esa capacidad de operación, mientras que la emisora rural de Teocello pertenece a una Asociación Civil que no tiene más entradas de dinero que el pagan sus oyentes de manera solidaria.

Bajo esta lógica, creemos que el permiso para los medios estatales debe corresponder a una forma ampliamente usada en otros países, que se llama “explotación directa del Estado”, con financiamiento por parte de las instituciones públicas, pero con la posibilidad de utilizar la figura del patrocinio para allegarse recursos extras, dadas las condiciones de adelgazamiento del gasto público imperante en nuestro país.

Por otra parte, la figura de permiso sería para aquellas asociaciones, colectivos e instituciones con fines culturales, educativos y de desarrollo social y no lucrativas. A este tipo de medios se les debe permitir la obtención de recursos a través de las figuras del patrocinio, venta de espacios y servicios, facilidades fiscales y otras que permitan garantizar su permanencia. Para evitar enriquecimientos con medios cuyo fin no es el lucro la ley deberá poner candados que garanticen la reinversión de los ingresos.

En el otorgamiento de concesiones y permisos deberá tomarse en cuenta

el perfil de la emisora y sus características, como base fundamental para su autorización y no sólo los criterios técnicos que favorecen finalmente a quienes tienen dinero para pagarlos. Esta es una condición que favorece el desarrollo de medios sociales y es fundamental dentro de una lógica de equidad.

De ninguna manera pueden prevalecer criterios económicos por sobre los sociales, por lo que es necesario revisar los requerimientos técnicos aplicados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que debe exigir a los operadores de acuerdo a la naturaleza de su proyecto y apoyándose en los mínimos técnicos establecidos, no en los máximos, pues este criterio ha favorecido históricamente a los grupos más fuertes por sobre las necesidades comunicacionales de la sociedad.

En la Mesa de Diálogo había consenso en la necesidad de definir criterios básicos que limitaran la discrecionalidad de la autoridad, brindaran certeza jurídica y promovieran el desarrollo tecnológico. Evidentemente este consenso tenía diversas razones y principios, en función de los intereses que se defendían. Los concesionarios, garantizar su posición, y las organizaciones sociales lograr la posibilidad de la participación abierta y transparente en proceso de licitación.

Una de las principales razones por las que, creemos, es necesario revisar la legislación en materia de medios electrónicos es porque debemos tener reglas más claras que le den a todos los actores del proceso certeza jurídica, y que evite cualquier posible chantaje o ejercicio de la autoridad por parte del Gobierno, lo que bajo la ley actual es perfectamente posible.

También estamos muy interesados en el proceso de modernización tecnológica, pues la digitalización de las señales permitirá la diversificación de canales, abriendo espacios para quienes hasta ahora hemos estado sin posibilidades de tener una frecuencia, pues siempre se argumenta que “ya están todas las frecuencias asignadas”. En este sentido, resulta fundamental garantizar que la administración de frecuencias se fundamente en un Plan Rector que pudiera estar claramente establecido en el mismo Plan Nacional de Desarrollo que, de acuerdo con el artículo 25 constitucional, debe considerar la planeación estratégica del uso de los recursos nacionales, incluso se deberá transparentar las necesarias formas en las que se hará la distribución, de acuerdo a las funciones que deberán desarrollar los concesionarios y permisionarios, incluyendo el concepto de reserva estratégica para fines sociales y educativos, que no podrán ser regateados a la hora del reparto de las nuevas frecuencias.

Sin embargo, sabemos de algunos comentarios de los concesionarios al respecto que orientaban de manera distinta estos problemas y nos resultaron inquietantes, como el hecho de que la digitalización los obliga a grandes inversiones; más aún, se expusieron exigencias, argumentando la necesidad

de la seguridad jurídica, de que las concesiones tuvieran una duración de hasta 99 años, para garantizar su inversión. Por otra parte nosotros exigimos seguridad jurídica para garantizar la transparencia y equidad en la distribución de las frecuencias y, así, hacer posible la garantizar de la libertad de expresión.

También expusimos que la discrecionalidad de la autoridad, particularmente la unilateralidad del Ejecutivo, mediante la participación de las Secretarías de Gobernación y de Comunicaciones y Transportes, en la decisión del otorgamiento de frecuencias, no se resolvía sólo con reglas claras, sino que era necesario la pluralidad en esa toma de decisión. Se discutió si en ésta debiera participar el Poder Legislativo, o si debiera ser un Órgano Autónomo. Nos decidimos por proponer la participación del Órgano Autónomo y Plural, ya que consideramos que el Poder Legislativo no garantiza la necesaria imparcialidad, ya que generalmente las decisiones se definen más por intereses partidarios o, peor aún, personales, que por los intereses auténticos de sus representados.

La propuesta de un Órgano Autónomo es una vieja demanda, la reciente se expuso en 1999, cuando más de 1,200 de organizaciones de la sociedad civil en todo el país se reunieron para elaborar una agenda social bajo el nombre de *El poder es la gente*, con el objetivo de comprometer a los candidatos presidenciales. Más tarde, esta propuesta fue retomada en un diálogo de la sociedad con el equipo de transición de Vicente Fox. En esa lógica, decidimos que un elemento básico a defender para garantizar el apropiado funcionamiento de los medios es la creación de este Órgano y su adecuada conformación, incorporando una amplia participación ciudadana.

Finalmente, la propuesta de los grupos de Participación ciudadana se resume como sigue:

- Enfatizar la necesidad de abrir un apartado específico en la ley para el rubro de permisos.
- Definir de manera diferenciada los criterios de otorgamiento de frecuencias, considerando la función y figura jurídica del solicitante.
- En el régimen de permisionarios, garantizar la equidad, pluralidad y fines sociales por encima de criterios técnicos y económicos.
- Crear la figura jurídica de explotación directa, para los medios de Estado.
- Crear el Órgano Regulador Autónomo y Plural.
- Hacer público el proceso de otorgamiento y refrendo de las concesiones, así como el contenido de los contratos.
- Establecer el Registro Público de Concesiones y Permisos que permita garantizar el acceso a una información de interés público.

- Garantizar una reserva de frecuencias para uso social.

### *Medios de Estado*

En la Mesa de la sociedad civil desarrollamos un diagnóstico sobre los medios de Estado, qué son y cuál es su situación actual, incluyendo: status legal, Características de su objeto y sentido social, análisis de derecho comparado para realizar una redefinición y propuestas.

Dentro de los grupos de discusión, causó mucha confusión el nombre original de la Mesa de Medios del Estado, ya que ello refleja la visión dominante sobre lo que son y representan en nuestro país medios como Canal 22, Canal 11, IMER, entre otros que, tradicionalmente, han actuado más bien como medios del Gobierno, manejados de manera unipersonal por el director en turno, que a su vez, la mayoría de las ocasiones, sólo responde al gobierno en turno.

La posibilidad de introducir proyectos que no respondan a esta autopromoción institucional pasa necesariamente por la dirección del medio que, sin ninguna otra intervención, decide, lo que ha convertido a estos espacios en medios de corte sexenal, en donde los cambios no responden a las necesidades de trabajo y desarrollo del medio de que se trate, sino a los avatares políticos, y donde la pluralidad ideológica no tiene cabida.

Siendo medios cuyo financiamiento sale de los bolsillos de los contribuyentes, resulta totalmente absurdo que la sociedad no tenga ninguna injerencia, no digamos en la producción y transmisión de materiales, ni siquiera en la planeación, perfil y política de estos medios. Adicionalmente, no existen políticas públicas para su manejo, lo que convierte a la discrecionalidad en el pan nuestro de todos los días. Esta situación ha llegado a los extremos de que aun existiendo en su Decreto de creación la figura de Consejos Consultivos o Consejos de Planeación y Políticas, con participación de sectores ajenos al Canal y con representación social, éstos han sido eliminados de un “plumazo”, tal es el caso del IMER y de Canal 22.

El análisis desarrollado por la Mesa se encuentra plasmado en un documento elaborado por Guadalupe Cortés<sup>4</sup> y reúne los argumentos que nos parecieron más importantes para determinar nuestra posición.

La radio llamada permissionada, no está por demás subrayar que a lo largo de su historia ha sido utilizada como instrumento en la centralización del poder gubernamental, a pesar de haber mostrado de manera notable sus posibilidades de servicio y apoyo al fortaleci-

---

<sup>4</sup> Representante de las Organizaciones sociales en el Grupo de trabajo de Medios de Estado.

miento del Estado mexicano en la década de los 20, y su capacidad para influir en la revaloración de la cultura e identidad mexicana a partir de la década de los 70.

La Ley Federal de Radio y Televisión (1960) y su reglamento (1973), se refieren a los permisos de manera breve y tan ambigua que ni siquiera se explica en ellos el procedimiento para el otorgamiento y cancelación de los mismos. Tampoco los Reglamentos Interiores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Secretaría de Gobernación ofrecen alternativas a la radio permissionada que ya estaba en auge en 1980, cuando fueron publicados ambos reglamentos. En síntesis, lo que contienen estos documentos en materia de radiodifusión son las funciones que otorga a cada una de estas Secretarías la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en diciembre de 1976, año en el que la actual radiodifusión de Estado se gestaba y creaba nuevos públicos.

Aquí, como ocurre en muchos países del mundo, el otorgamiento de concesiones debería estar a cargo de una entidad más abocada al desarrollo armónico de la cultura nacional; una entidad sensible a la diversidad pluricultural del país, no sólo en cuanto a perspectivas y modos de ver la vida se refiere, sino también en cuanto a sus lenguas y formas de relacionarse, a su manera de interactuar en las diferentes poblaciones, ciudades y regiones de México.

Los Grupos de Participación Ciudadana consideramos que el espacio aéreo es territorio nacional, patrimonio de todos los mexicanos, cuya diversidad cultural necesita de muy diferentes medios, no solamente los que contempla la Ley Federal de Radio y Televisión. Efectivamente los medios comerciales tienen la misión de ser empresa, generar fuentes de empleo, dinamizar la economía e invertir en infraestructura que permita comunicar al país de manera muy diversificada con el mundo; pero los medios permissionados hoy ofrecen una amplia gama de perfiles que no están vinculados a la ganancia económica sino a la “ganancia social”; y actualmente este tipo de medios no solamente deberían estar definidos como culturales, universitarios o de Estado; hay medios indigenistas, medios comunitarios, que son muy diferentes entre sí y ofrecen una gama muy amplia de programaciones con participación social.

La necesidad de acotar el concepto de medios de Estado llevó a considerar el concepto de medios públicos sin fines de lucro, con el argumento de que los públicos son medios al servicio de la sociedad, y en donde existen espacios tanto en la planeación como en el diseño programático para la sociedad.

La PBS de Estados Unidos, o la BBC de Londres podrían ser considerados de este tipo; sin embargo, esta definición dejaba fuera a los medios comunitarios y ciudadanos, indígenas, por lo que había que avanzar en la construcción de uno varios conceptos que integran todas estas modalidades.

En Estados Unidos y varios países de Europa existen otro tipo de medios públicos, los de acceso público, en los que los ciudadanos, en el pleno ejercicio de su libertad de expresión, pueden producir y transmitir sus mensajes. Estos medios funcionan, con sus diferencias locales, más o menos así:

- Están en Ley y tienen partida presupuestal, o bien cuentan con ingresos de gobiernos locales, de los radioescuchas y televidentes, de fundaciones o, como en el caso de Estados Unidos, el 3% de los ingresos de la televisión comercial de Cable. Aunque no tienen publicidad, tienen posibilidad de ingresos propios: contratos con universidades o fundaciones. Su objetivo es el fomento de la educación, la cultura y el desarrollo social de la población. No los controla el Gobierno, son manejados por las organizaciones sociales, y en ellos la comunidad tiene amplios espacios de participación.
- Otros tipos de medios públicos cuentan en su estructura con Consejos Ciudadanos con poder resolutorio, y una dirección nombrada por el Legislativo. Se vio que en México estos medios, que actualmente son de Estado o de Gobierno, deberían tener una transición hacia la figura de medios públicos.

Ante la indefinición de la ley se hace necesario definir los perfiles y formas de operación para cada tipo de medio, de tal forma que puedan tener una identidad propia que nos permita tener figuras concretas a la hora de las discusiones. Para ello, distinguiremos dos figuras generales:

1. Medios privados o lucrativos.
  2. Medios públicos o no lucrativos.
1. Por medios privados o con fin lucrativo entendemos todos aquellos que pueden pertenecer a particulares, sean personas físicas o morales, y que, aunque son medios de interés y servicio público, su finalidad es el negocio. Estos medios serán regulados por el Estado. Su fin lucrativo no los exime del servicio público que deben brindar a la sociedad por la explotación de señales que pertenecen a la Nación.
  2. Los medios públicos, cuya naturaleza es de servicio social, no lucrativo y cuyos contenidos y programación responden a las necesidades

educativas, políticas, culturales, de recreación y de integración de la sociedad, y constituyen el espacio de la libertad de expresión y derecho a la información de la ciudadanía, también serán regulados por el Estado para el debido cumplimiento de sus fines. En este rubro se integran las siguientes figuras:

- a) Medios de Estado.
  - b) Medios comunitarios, ciudadanos, alternativos, indígenas e indigenistas educativos, autónomos, populares, libres etcétera.
- a) Los medios de Estado son aquellos que dependen del financiamiento público y su fin es cultural, educativo y de servicio. El manejo de éstos se da fundamentalmente por el Estado, aclarando que éste no es lo mismo que gobierno. No deben ser voceros oficiales, sino medios de servicio público que deben dar respuesta a las demandas comunicativas de la sociedad y tender a convertirse en medios públicos donde la sociedad civil, a través de sus organizaciones, tenga una amplia participación en el diseño de sus políticas, en la producción y en la transmisión. Aunque son medios subsidiados, es indispensable que también tengan abiertas otras fuentes de financiamiento, como los patrocinios.

Hay medios de Estado locales y nacionales y según su área de cobertura e influencia deberán de integrar la participación social. Estos medios tendrían que contar con un Consejo en el que se incluya la participación de la sociedad, trabajar con redes de organizaciones civiles para temas específicos y aceptar la producción independiente. Actualmente, algunos medios de Estado se acercan más al modelo de acceso público, como algunas de las radiodifusoras indigenistas, pues tienen espacios especialmente concebidos para dar voz a las diferentes organizaciones representativas, a través de sus Consejos Consultivos, conformados por organizaciones locales y regionales; además, cuentan con Centros de producción radiofónica, donde las comunidades u organizaciones hacen sus propias producciones para transmitir las por la radio, así como espacios en la barra de programación. Sin embargo, las decisiones de las políticas las toma el Instituto Nacional Indigenista y esto nunca pasaría en una estación de acceso público.

En esta categoría, proponemos:

- Reformar la naturaleza jurídica de los decretos y normas de creación de los medios financiados con recursos federales, de tal suerte que se termine con la unirepresentación del Poder Ejecutivo Federal en todos los procesos

de toma de decisiones.

- Crear la figura jurídica de medios de explotación directa, para los medios del Estado.
- Definir que el sentido de cada medio público no es competir con los medios comerciales por cuanto a perfil programático, ni tampoco ser destinado a auditorios marginales bajo la coartada de estar dirigido a fomentar una cultura de elites. El medio público debe, por el contrario, fomentar el ejercicio de la pluralidad de pensamiento a través de programación de calidad en las más distintas expresiones de la actividad humana.
- Establecer en la Junta Directiva de cada medio una adecuada representación de los grupos sociales significativos de su área de cobertura, particularmente de aquellas expresiones organizadas de la sociedad relacionadas con la defensa de las libertades informativas, el derecho a la información y las garantías de acceso a los medios.
- Crear los mecanismos legales necesarios para garantizar formas de acceso ciudadano a cada uno de los medios públicos.
- Introducir el derecho de réplica como un derecho ciudadano, de cara a informaciones que sean inexactas o puedan resultar agraviantes en cada uno de los medios públicos.
- Establecer un detallado Código Deontológico, donde se plasmen los compromisos éticos para un manejo veraz e imparcial de la información y de una política editorial plural, incluyente y responsable.
- Fomentar la vinculación profesional de los medios públicos con las universidades, agrupaciones profesionales y organizaciones gremiales, para la investigación, la producción y el desarrollo de actividades que fortalezcan lo público de cada uno de estos medios.

b) Medios comunitarios, ciudadanos, alternativos, indígenas, indigenistas o autónomos.

Son aquéllos que pertenecen a asociaciones o comunidades específicas. Más que su definición por su tamaño o potencia, está se da por su perfil. Son de servicio público y responden a perfiles de sectores concretos: campesinos, mujeres, jóvenes, etc. El permiso y su operación pertenecen a organizaciones sociales o civiles. Su financiamiento puede provenir del Estado, de agencias de cooperación, fundaciones, cooperación de los miembros y por patrocinios y venta de espacios y servicios.

Tanto los patrocinios como la venta de espacios y servicios no pueden ser lucrativos, sino sólo de rentabilidad para la permanencia del medio; deberán establecerse mecanismos de control para fijar claramente los criterios de

inversión, ya sea por revisiones anuales o bien por porcentaje de programación. Cuando un medio de este tipo tenga que ser disuelto, su infraestructura pasará a ser propiedad de otro medio de la misma naturaleza.

En esta categoría se hacen las siguientes propuestas:

- Debe crearse la figura jurídica de radio y televisión comunitaria.
- Debe delimitarse con precisión, en la figura de Permiso, la serie de características especiales, de tal suerte que asegure un servicio social irrestricto que propicie en su función el desarrollo de la comunidad atendida y evite así la desviación de su sentido.
- Los titulares de los permisos de radio o televisión comunitaria deben ser personas morales integradas por representantes designados por la comunidad en forma plural y democrática.
- Serán causales de exclusión para pertenecer a una sociedad permisionaria:
- Desempeñarse como servidor público, directivo de partido político o en un cargo de alta jerarquía eclesiástica.
- Ser, o haber sido, en los últimos cinco años, personal directivo de una empresa privada de radio y/o televisión.
- Resulta indispensable establecer un sistema tripartito de financiamiento para los medios comunitarios, integrado de la siguiente forma:
  - a) Un ingreso municipal, estatal y federal.
  - b) Ingresos por patrocinios y por venta de espacios y servicios.
  - c) Ingresos por donativos nacionales e internacionales, exentos de impuestos.
- Todo medio permisionario como radio o televisión comunitaria debe contar con un estatuto que establezca:
  - a) Declaración de Principios de quienes laboran en la radio o televisión comunitaria.
  - b) Declaración de Derechos y Obligaciones de los usuarios, los comunicadores, los directivos y los patrocinadores de la radio o televisión comunitaria.
- La banda de operación, canal, la frecuencia y la potencia de transmisión se determinarán atendiendo a las características geográficas de cada zona, garantizándose en todo caso la cobertura del medio comunitario en la zona establecida.
- Deben garantizarse fórmulas concretas de acceso ciudadano a la programación, las cuales deberán ser plurales, diversas y tolerantes, y de ninguna manera restrictivas.

- Es necesario establecer mecanismos concretos para el debido respeto de los derechos de la personalidad y del derecho de réplica.
- La radio o televisora comunitaria deben estar exentos del pago de los derechos correspondientes a los tiempos del Estado, por su naturaleza especial y debido a que su programación es de servicio social y cultural.
- Las radios y televisoras comunitarias tendrán la libertad de organizarse corporativamente como mejor les convenga para el total cumplimiento de sus funciones.
- El Estado debe garantizar a estos medios comunitarios su acceso individual y corporativo a sistemas de difusión satelital, público o privado, y a cualquier nueva tecnología, para establecer cadenas regionales, estatales, nacionales e internacionales para alcanzar el mejor cumplimiento de sus funciones.
- La programación de las radios y televisoras comunitarias debe ser congruente con sus fines.
- Los requerimientos técnicos y de infraestructura por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para autorizar el permiso de funcionamiento de una radio o televisora comunitaria no deben ser restrictivos, considerando su potencial económico y social.
- La sociedad podrá paralelamente contar con acceso público en los medios de Estado y privados, independientemente de la creación de esta figura de medios comunitarios.

### 3. *Interés general*

#### *Programación*

Durante mucho tiempo, las quejas de los ciudadanos han estado en torno a la programación en los medios electrónicos, y en ocasiones obtuvimos respuestas inauditas, como aquella frase de, “ofrecemos lo que el público pide...”

El debate respecto a la programación de los medios electrónicos ha tenido un amplio espacio en muchos artículos publicados en diversas revistas y periódicos, en tesis de profesionales de la comunicación, y en incontables mesas redondas, foros, encuentros, etc. Sin embargo, pese a un consenso más o menos generalizado de que los medios no cumplen a cabalidad con una programación que satisfaga las necesidades de educación, formación, identidad nacional, derechos humanos y respeto a la pluralidad, los ciudadanos no hemos podido hacer casi nada en la práctica. Los casos más agudos, vividos en los últimos años han tenido que ver con los programas amarillistas sobre crímenes, los *talk shows* y el manejo informativo de algunos escándalos.

los, como el de Paco Stanley, animador de TV Azteca asesinado por estar relacionado con el narcotráfico. En un primer momento TV Azteca culpó al Gobierno de la Ciudad de México, diciendo que era un crimen producto de la inseguridad en la urbe, por su incompetencia. Cuando las autoridades mostraron que el crimen había sido a causa del narcotráfico, la Televisora orquestó una campaña intensiva contra del Procurador capitalino, en un intento que más parecía querer provocar confusión que informar.

Ante la presión social frente al manejo informativo, la solución que han planteado los concesionarios ha sido la autorregulación, como medida para evitar el cumplimiento de la ley. Las organizaciones sociales estamos convencidas de que es importante contar con Códigos de Ética, más aún, sería más importante respetarlos; sin embargo, estamos convencidos de que la ética no sustituye al derecho, en todo caso lo complementa.

Otro punto importante durante esta discusión fue la famosa “autorregulación” de los medios, esto es, la postura que han expresado algunos concesionarios en el sentido de que no es necesario llegar a una regulación del Estado en la programación de los medios, sino que ellos mismos pueden regularse y elaborar sus propios códigos de ética. Lo cierto es que ser juez y parte es un ejercicio poco efectivo y democrático. Son bienvenidos los códigos de ética que los medios se impongan, pero pretender suplirla no es precisamente estar en un marco de certeza jurídica y un Estado de derecho.

Es en la programación donde se opera de manera concreta el servicio público que deben de dar los medios de comunicación, por ello el tema no puede ser soslayado, ni resuelto con soluciones complacientes y a medias tintas, como lo han establecido los concesionarios.

Las reglas del mercado no tienen porque oponerse al bien social, lo uno no excluye a lo otro, y ahí tenemos ejemplos internacionales como la BBC de Londres, que aunque es de origen estatal, se ha asociado con empresas privadas para operar canales internacionales para televisión por cable, que han demostrado que la producción con calidad y con una tendencia al servicio de causas sociales, culturales y científicas, puede ser también de una gran rentabilidad.

Este fue un punto difícil de negociar en la Mesa de Diálogo. Los concesionarios hablan de que limitar la programación o regularla es un atentado a la libertad de expresión; sin embargo, omitir la expresión de los diversos sectores de la sociedad, así como el derecho a la información veraz, objetiva y plural de la sociedad mexicana resulta ser un atentado mayor. Así por ejemplo, durante el conflicto zapatista, la información conocida en los medios era casi siempre de la parte gubernamental, los grupos no oficiales eran invisibles.

bles, por decir lo menos, sino es que tratados como subversivos. No hablamos a la ligera. Diversos organismos como la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Observatorio Civil de los Medios, la Asociación Mexicana del Derecho a la Información y el mismo Instituto Federal Electoral, han elaborado monitoreos cuantitativos de los medios en diferentes rubros, y el resultado ha sido bastante malo para el derecho a la información: falta de objetividad, manipulación, parcialidad y, en algunos casos, hasta falta a la veracidad de los hechos. Incluso, el tema electoral en nuestro país no mejoró hasta que se impuso una clara regulación a la emisión de noticias y programas para garantizar la equidad de tiempos para todos los partidos políticos. Sólo así se pudo lograr mayor equidad y equilibrio en la información de tipo partidista.

La programación, como el caso de las concesiones y permisos en los medios electrónicos es un tema que sigue teniendo una política discrecional y que depende de las relaciones políticas y de poder entre empresarios y gobierno, por ello en el texto de la ley deben quedar claros y precisos todos los conceptos involucrados, obligaciones y derechos de cada una de las partes. No hay que olvidar que la falta de precisión para regular la actividad de los medios derivó en una discrecionalidad política con la que muchos concesionarios han logrado jugosas ganancias. Y también ha sido con esta discrecionalidad que se erigió uno de los imperios mediáticos más grandes de México y de América Latina: Televisa. Esta discrecionalidad propició durante 71 años relaciones de favores políticos mutuos entre empresarios y gobierno, que no ayudaron en nada a la democracia en este país. Recordemos aquella frase de Emilio Azcárraga Milmo de “yo soy un soldado del PRI.”

No estamos de acuerdo con la censura, todo lo contrario, nos parece que ha sido la censura y la autocensura las que han impuesto un inquietante estancamiento de la libertad de expresión durante más de 70 años en nuestro país, pero tampoco queremos seguir condescendiendo en los excesos del poder mediático; debe haber un equilibrio entre la libertad de expresión y los derechos humanos fundamentales.

Por ello, nos parece tramposo hablar de que la libertad de programación es igual a la libertad de expresión. ¿La libertad que tuvo durante más de 20 años el noticiero 24 Horas, de Televisa, para sacar sólo información que favoreciera los intereses de esa empresa es libertad de expresión? ¿La impunidad con que TV Azteca manipuló el caso Stanley, es libertad de expresión? ¿Acusar a alguien en cadena nacional en un informativo sin que tenga derecho de réplica, es libertad de expresión? ¿La falta de espacios para la mayoría de los grupos sociales, es libertad de expresión?

La programación es el alma de los medios y el reflejo de lo que es el

derecho a la información; por ello es necesario contar con un marco jurídico que logre regularla. Cuando nos referimos a la regulación, hablamos de explicitar las reglas del juego.

Una programación ideal en los medios de comunicación está ligada a hacer efectivos los derechos humanos fundamentales de la sociedad en su conjunto, no sólo de un sector, abrir espacios de búsqueda y expresión para los diversos gustos, posiciones y visiones del mundo en donde todos ejerzan la libertad de expresión, el derecho a la información y continúen su formación porque, nos guste o no, los medios educan.

En la Mesa paralela tuvimos un común acuerdo de que toda programación en los medios debe cumplir con la libertad de expresión y el derecho a la información, pero no solamente a la libertad de expresión de los concesionarios y del gobierno sino, también, a la libertad de los ciudadanos y organizaciones sociales que laboran para el desarrollo humano, el medio ambiente, los derechos humanos y que su fin no es lucrar, sino desarrollar un trabajo social permanente.

Estamos claros del papel central que juegan los informadores, al hacer posible el acceso a la información, por ello esta Ley de medios electrónicos deberá considerar claramente los derechos de los profesionales que en ellos laboran. Los trabajadores de los medios de comunicación tienen derecho a rechazar la elaboración de noticias o programas que sean contrarios a sus convicciones o a su ética profesional, sin que ello sea causa de despido o les puedan ocasionar perjuicio alguno. De hecho, nos parece que aunque ciertamente la relación entre los comunicadores y el poder ha dejado mucho que desear, otra buena parte del gremio ha dado una lucha ejemplar para hacer posible el ejercicio democrático de los medios periodísticos y, sin embargo, es de los sectores laboralmente más desprotegidos, al no contar con una normatividad que garantice su quehacer.

La libertad de expresión entraña necesariamente la pluralidad informativa, por lo que es preciso establecer las condiciones necesarias para que los grupos de participación ciudadana colaboren para hacerla realidad, esto es una vieja demanda de las organizaciones sociales que no ha sido posible llevar a cabo. De hecho, la Carta de los Derechos Ciudadanos, emanada del Encuentro nacional de Organizaciones Ciudadanas, el 1º de julio de 1995, dice: “garantizar a la sociedad civil y política tiempos, espacios y recursos dentro de los medios de comunicación en igualdad de condiciones”. Con respecto al derecho a la información, la misma carta refiere lo siguiente:

- Ampliar y diversificar la oferta de información, educación y entretenimiento de los medios.

- Integrar un fondo público para la investigación, el desarrollo y la producción en los medios, incluyendo los alternativos, a fin de fortalecer la educación y la cultura nacional y para poder competir con mayor calidad en los mercados internacionales.<sup>5</sup>

Esto, como un contrapeso al control informativo que durante muchos años han tenido las empresas mediáticas y el mismo gobierno. Esto no es una tarea fácil, implica que las organizaciones sociales deberemos prepararnos para hacer posible la realización de programas y aprender a relacionarnos de manera distinta con los medios, al darnos un espacio no nos están haciendo un favor, están haciendo su trabajo y, además, están haciendo posible ejercer un derecho humano y ciudadano.

En la Mesa paralela hablamos ampliamente sobre el gran retraso que tenemos en México en el campo informativo; en radio y televisión ni siquiera a derecho de réplica llegamos, derecho que países de Europa y casi todos los del continente Americano tienen reconocido en sus leyes. El derecho de réplica tiene como fin acabar con la impunidad informativa, hacer posible la libertad de expresión y obligar a un ejercicio informativo oportuno, veraz y lo más objetivo posible. Es pan de cada día en este país, que los medios puedan difundir información, afectar a terceros y no tener ninguna obligación de permitirle a ese tercero, hacer las aclaraciones pertinentes ante la misma tribuna pública, en las mismas condiciones en las que se dio a conocer dicha información. Toda persona física o moral que se considere afectada por informaciones inexactas o agravantes emitidas en su perjuicio a través de los medios, tiene derecho de réplica.

Aunque algunos medios tienen secciones de correo o de opinión, estos espacios no pueden considerarse los adecuados para hacer réplicas, ya que de ninguna manera cumplen condiciones iguales de horario, tiempo y espacio para dar una respuesta o rectificación. El derecho de réplica forma parte del derecho a la información y se ajusta a los términos previstos por la Convención Americana de Derechos Humanos. Este derecho debe estar en la ley y debe ser cumplido por todos los medios electrónicos.

También consideramos necesario que exista un Registro Público donde se dé seguimiento al comportamiento de los medios frente a las solicitudes de derecho de réplica, y se pueda consultar con claridad y transparencia el funcionamiento de los medios y el respeto a este derecho, así como su desempeño en su programación y manejo informativo. Tomando en cuenta que los medios son de interés y servicio público para la sociedad en su conjunto, es necesario saber su desempeño y el hecho de que existieran estos registros, independien-

---

<sup>5</sup> Movimiento Ciudadano por la Democracia. *Manual de cabildeo en medios de comunicación. De ciudadano a ciudadano*. México, octubre de 1998.

tes a los medios, seguramente sería un factor de presión para el cumplimiento ético de sus obligaciones, sin necesidad de llegar a juicios legales. Esto, además, serviría para evaluar a los medios y determinar la renovación de concesiones y permisos, y ayudaría mucho a profesionalizar a los medios y a hacer una competencia sana en beneficio de la sociedad mexicana en su conjunto.

El tema de la programación es muy polémico, como lo es la parte de los tiempos fiscales y los tiempos oficiales, que no siempre entendemos a cabalidad y que resultan ser, dentro de la normatividad internacional en medios, una peculiaridad de la política mexicana. Es un tema espinoso, criticado por todos lados; su eficacia deja mucho que desear y su uso nunca ha sido del todo transparente.

### Tiempos de Estado fiscales y oficiales

Tradicionalmente los concesionarios en México no han pagado a la Nación impuestos por el uso y usufructo de un bien nacional limitado, como es el espacio aéreo, en beneficio propio y comercial; por su lado, el Gobierno debía pagar importantes sumas de dinero por transmitir campañas de beneficio social, o de propaganda gubernamental.

En 1968, Gobierno y concesionarios venían de una ardua lucha en la que el Gobierno, como medio de control a unos medios cada vez más poderosos, cobraría un alto impuesto anual a los activos fijos de los concesionarios. Finalmente, el acuerdo entre los concesionarios y el gobierno fue dejar un espacio de la programación de los medios para campañas y programas de beneficio social, esto se traduce en pasar al aire la promoción de las campañas de gobierno como pago en especie por parte de la Industria de la Radio y la Televisión, lo que quiere decir que en lugar de pagar impuestos, pagarían “en especie”, con tiempo aire. El porcentaje que se determinó fue de 12.5%. Lo anterior, en pocas palabras, significa: “yo, concesionario, no pago este impuesto y a cambio te doy a ti, gobierno, el 12.5% del total de mi tiempo de transmisión para que tú pases tus campañas y programas.”

Parecía no ser tan mal trato, pero no se observó la poca capacidad que tiene el Estado para producir en radio y televisión, ni la astucia de los concesionarios de pasar esta programación en horas de menor audiencia. ¿No sucede que las campañas de tipo social y educativas provenientes del gobierno pasan a las 12 de la noche o a las cinco de la mañana? Según lo establecido en el decreto del 31 de diciembre de 1968, corresponde a la autoridad determinar horarios de transmisión, pero esto no ha operado en la práctica.

Lo cierto es que el uso de los tiempos fiscales no cumple a cabalidad la función social que les corresponde y se han entendido como de uso exclusi-

vamente oficial, sólo esporádicamente organizaciones civiles o académicas han tenido acceso a esos tiempos; ejemplo de ello, en los últimos tiempos, sobre todo a partir del asesinato de Digna Ochoa, han sido las organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos que han logrado tener parte de estos tiempos para explicarle a la sociedad su quehacer y propósitos. Sobra decir que durante más de 30 años las organizaciones no hemos aprovechado estos espacios, por alguna u otra razón, ya sea por trabas políticas o bien porque a veces ni siquiera hemos asumido que por derecho parte de ese tiempo, en tanto impuesto fiscal, nos pertenece como ciudadanas y ciudadanos de este país.

Este tiempo nunca ha sido usado a cabalidad<sup>6</sup> y menos aún se ha informado públicamente cuál es su uso y administración, y a quien más beneficia es a los propios concesionarios y al Ejecutivo Federal; por ello, se propone terminar con la modalidad el pago en especie, sin que esto signifique la eliminación de la obligación fiscal; por el contrario, es pertinente que la obligación de pagarlos se cumpla bajo la norma, para que se traduzcan en pesos y centavos, lo que implicaría una recaudación fiscal de aproximadamente 15 mil millones de pesos.

En países como Estados Unidos, el 3% del total de ingresos de los medios por cable son pagados al Estado para que se financien canales públicos de radio y televisión, así como proyectos artísticos, educativos y científicos a través de los medios. Tomando en cuenta la entrada que tienen estos canales por concepto de publicidad, el dinero pagado por los concesionarios es sumamente útil para los proyectos independientes de medios sociales.

Las posturas en torno a este tema tienen muchos matices. Así, mientras los concesionarios se han pronunciado por eliminar de manera definitiva estos tiempos fiscales, el gobierno quiere que se mantengan y los grupos de participación ciudadana piden que se conviertan en dinero para financiar los medios públicos o bien se cambie su modalidad y se asegure el acceso de la sociedad a los medios a través de estos tiempos.

Por otra parte, desde 1960 la Ley Federal de Radio y Televisión establece, en su artículo 59, que los concesionarios deberán aportar 30 minutos diarios, continuos o discontinuos, para la transmisión de programas de contenido educativo y de orientación social. Estos programas serán administrados por el Estado bajo la supervisión del Consejo Nacional de Radio y Televisión (inexistente).

---

<sup>6</sup> A la fecha, la interpretación discrecional de este decreto hace que sólo se considere el pago del 12.5% de los tiempos comercializables en radio y televisión que, de acuerdo con la ley, son 40% y 18%, respectivamente, y no como establece el Decreto, del 12.5% del tiempo total de transmisión.

Estos tiempos sufren el mismo problema de los Tiempos fiscales, en el sentido de la unilateralidad de su administración y la incapacidad del Ejecutivo para producir programas que se transmitan. También queda en evidencia la falta de voluntad política para aprovecharlos de manera plural e incluyente mediante la transmisión de producción independiente elaborada por organizaciones sociales, académicas, civiles etc. En este punto, la Mesa paralela planteó el cabal cumplimiento de esos tiempos de Estado, distribuyéndolos entre los tres poderes de la Unión, órganos autónomos y sociedad. Asimismo, en los tres niveles de gobierno: estatal, municipal y local.

Las propuestas que acerca de los Tiempos oficiales se plantaron en la Mesa fueron:

- Que se cumpla cabalmente con lo que establece el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión y el artículo 52 de su Reglamento.
- Definir en la Ley Federal de Radio y Televisión las formas de administrar los 30 minutos del Estado entre los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), además de órganos autónomos y sociedad.
- Definir formas de descentralización de estos tiempos, a fin de que los gobiernos de los estados y los municipios puedan hacer uso de ellos para la difusión de los mensajes de interés local y regional en las empresas de radiodifusión de cada uno de los estados.
- La autoridad determinará los horarios de transmisión, y serán obligatorios para los concesionarios.
- Que del 12.5%, el 6.25% sea pagado en efectivo por los concesionarios, y se destine a un fondo de apoyo a la producción audiovisual social y ciudadana, que será administrado por un Consejo Ciudadano designado por la Cámara de Diputados, a propuesta de instituciones públicas y privadas.
- El Consejo Ciudadano administrará el 6.25% restante, que se seguirá pagando como tiempo aire, 2/3 podrán ser aprovechados por el Estado y 1/3 por los grupos de sociedad civil que lo soliciten.
- Se plantea la necesidad de reglamentar los horarios en los que se distribuirán los tiempos oficiales para garantizar que sea de manera equitativa en los diferentes horarios, de suerte tal que el Ejecutivo no pague campañas hasta haber agotado los tiempos oficiales. También se subraya la descentralización de estos tiempos a fin de que los municipios y gobiernos estatales puedan utilizarlos para mensajes de interés local y regional.
  
- *Producción independiente*

En nuestro país hay una buena cantidad de producciones independientes que no tienen cabida en los medios; si bien les va, pueden tener algún espacio en

los medios de Estado o, si tienen buenas relaciones y son buenos negociadores, puede ser que algún medio les dé tiempo de transmisión. El punto es que la inserción de la sociedad civil en los medios se da en la práctica como un hecho de buena voluntad y no como el ejercicio de un derecho que tenemos como ciudadanos; tenemos el grave problema de que la producción y la distribución de productos mediáticos están insertas en un monopolio compartido entre los medios de Estado y los concesionarios privados.

Muchos medios, en lugar de dar cabida a la producción nacional, fomentando la economía interna, lo que hacen es convertirse en repetidoras de la programación extranjera, y el 100% de su programación diaria es de origen estadounidense. Son innumerables los artículos, ensayos, investigaciones y denuncias que hablan sobre el impacto de esta producción extranjera en la identidad y cultura nacional, y de cómo esta programación exalta los estereotipos, tanto raciales como de género, edad y clase social. Mención especial merece el tratamiento que se da a las mujeres en los medios, siempre como un objeto, o bien como un ser al servicio de los otros, así como el tratamiento racista que se da a los pueblos indígenas.

Fomentar e impulsar la producción nacional tiene muchas ventajas, desde lo económico al activar las fuentes de empleo, hasta las más profundas, como la dinamización de las identidades y culturas nacionales; por ello se propone que la programación en radio y televisión se constituya al menos de un 50% de producción nacional y que de ella al menos el 20% sea producción independiente. ¿Por qué? Simplemente porque hemos vivido la experiencia de los monopolios que se disfrazan con nombres distintos, pero que a fin de cuentas pertenecen a una sola empresa, imponiendo a los trabajadores de la producción condiciones antiéticas y violatorias a los derechos humanos, tales como los derechos de exclusividad.

Los países más desarrollados y democráticos en el mundo han legislado para estimular la producción independiente, sin que esto haya afectado los intereses de las grandes empresas:

Desde los inicios de la televisión en Estados Unidos, los productores cinematográficos de California encontraron que era sumamente difícil colocar productos hechos para la televisión en las antenas de las grandes cadenas, porque los concesionarios limitaban el acceso a producciones propias o a programas elaborados por los patrocinadores. La presión de los magnates de Hollywood llevó al Congreso de Estados Unidos a obligar a los concesionarios de televisión a abrir sus pantallas a las producciones de terceros. Hace medio siglo se adoptó en la Unión Americana una regla que ha sido sumamente

positiva y que consiste en que 50 % de la programación transmitida en *prime time* (de 19:00 a 23:00 horas) provenga de empresas distintas a las cadenas de televisión. Además, se prohibió a las televisoras tener intereses financieros en los programas de sus proveedores, disposición que hizo posible la creación de un mercado secundario de programas conocido como sindicación, y que alimentó en sus orígenes a innumerables canales de televisión por cable.

En diversos países se ha legislado para abrir la pantalla a la producción independiente. La Unión Europea ha ordenado que en los canales que operan en la región se transmita, cuando menos, un 50 % de producción europea y un 10 % adicional para compañías que no estén ligadas a los grupos televisivos. En España van aún más lejos: cinco por ciento de las ventas en los canales de televisión abierta debe destinarse a un fondo de apoyo financiero a la producción de películas españolas. Y está el caso de Australia, donde el Parlamento dispuso que un 55 % del material transmitido por cada canal entre las 5:00 pm y la media noche debe ser producido en la isla.<sup>7</sup>

La Ley deberá contemplar como principio de equidad y de desarrollo nacional y cultural el acceso de las compañías independientes.

Finalmente, en el terreno de los derechos humanos, la producción independiente es a todas luces el ejercicio de la libertad de expresión, y el derecho a la información es la posibilidad de expresar ideas y opiniones. Ahondando más en este concepto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo judicial creado por el propio Pacto, ha sentado antecedentes cuando expresa en su Opinión Consultiva 05/85 del 13 de noviembre de 1985 que:

Quando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas; de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especial.

Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitra-

---

<sup>7</sup> Zabludovsky, Abraham, "Televisa y Azteca, duopolio asimétrico", en *Revista Época*, No. 540, México, 8 de octubre del 2001, p.18. A. Zabludovsky, periodista conocido por haber trabajado más de 20 años en Televisa. Es hijo de Jacobo Zabludovsky, conductor del noticiero más antiguo de la televisión mexicana: "24 Horas".

riamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

Esto también se aplica a los idiomas indígenas; cuando se prohíbe la transmisión de programas en sus propias lenguas, se están violando la libertad de expresión y el derecho de todos los demás a recibir información. Por ello, es urgente la modificación del artículo 75 de la Ley vigente. El texto actual reconoce solamente como idioma oficial el español, y prohíbe la transmisión en otra lengua, por lo que es violatorio en todo sentido a los derechos de los pueblos indígenas observados en el artículo 2º de la Constitución Mexicana.

Este artículo ha sido un excelente pretexto para que algunos concesionarios no cedan espacios de transmisión a programas de denuncia y desarrollo social para muchas agrupaciones indígenas e indigenistas. El caso más destacado lo tenemos con la producción que realizó Patricia Díaz Romo, videoasta independiente. Su video *Huicholes y plaguicidas* denuncia cómo los plaguicidas utilizados por los campesinos tabacaleros de Nayarit y por el sector salud han mermado considerablemente la salud del pueblo huichol. Por la relevancia del contenido, la producción se tradujo a lenguas indígenas para su difusión; sin embargo, los concesionarios le negaron la transmisión que había autorizado la Secretaría de Gobernación por tiempos oficiales, porque no se encuentra en español, que es la lengua oficial que marca la Ley Federal de Radio y Televisión. En este sentido, con la vigencia de este artículo podemos decir que el sistema de radios indigenistas, perteneciente al Instituto Nacional Indigenista, es ilegal, porque transmite en cerca de 36 lenguas indígenas.

Esta discriminación no sucede con aquellas emisoras que transmiten en inglés. Nuevamente constatamos que la discrecionalidad de la ley deja sujeta a la sociedad a la buena voluntad de los funcionarios y concesionarios, por ello es indispensable contar con una ley que nos dé certeza jurídica a todos, sin excluir a ningún sector de la sociedad para ejercer sus derechos.

Una regulación ideal en este campo debiera establecer medidas de protección para el público receptor, que incluye niños, niñas, jóvenes, mujeres, personas de la tercera edad y personas con discapacidad. Considerar lo que se ha dado en llamar los derechos del auditorio o bien la recepción crítica, donde los ciudadanos tienen voz y voto para la defensa de sus derechos y, también, injerencia en la programación de los medios. Así por ejemplo, en Holanda, si una persona compra un aparato televisor paga una cuota al sindicato de espectadores que escoja, existen siete; este sindicato tiene participación en las estaciones de televisión según el número de gente que aglutina;

de esta forma, la programación se vuelve un asunto de corresponsabilidad entre todos los involucrados.

En Canadá existe, en la currícula básica, una materia de recepción crítica, con la intención de que el auditorio tenga más elementos de crítica y aprenda a ver los medios, esto es una solución a la cascada de problemas que se han ventilado acerca de la influencia que ejercen los medios en la infancia, sobre todo en lo referente a la violencia y a la marcación de estereotipos. Lo cierto es que en nuestro país la población en general se expone a los medios de una manera muy inocente.

En estas medidas de protección los grupos de participación ciudadana hacemos especial énfasis en regular las características de los programas dirigidos a la niñez; es indispensable evitar claramente aquella programación que perturbe su desarrollo armónico. Los medios tienen en este sentido una gran responsabilidad para apoyar el desarrollo formativo de la infancia, desde los derechos humanos y el desarrollo humano sustentable. Un asunto de tan vital importancia debiera contar con un mecanismo de evaluación de los medios al respecto.

Otro de los grandes temas a debate fueron los de la publicidad y los patrocinios. Para algunos es lo mismo; sin embargo, en la Mesa planteamos que son dos figuras distintas y que pueden cumplir funciones diferenciadas, según su utilización.

Por publicidad podría entenderse las campañas diseñadas para vender bienes o servicios; su periodicidad es constante en la programación y se distribuyen a lo largo del horario, traducándose en lo que conocemos como “comerciales”.

Los patrocinios, en tanto, son menciones de la empresa, institución u organismos que patrocinan un programa o una serie de radio o televisión, por lo que la Mesa plantea que en la ley debe hacerse una distinción clara entre publicidad y patrocinio.

Con el fin de terminar con el debate sobre si los medios públicos pueden o no recibir beneficios financieros a partir de la figura de patrocinio, debemos tener claro que los concesionarios insisten en que los patrocinios son también publicidad y consideran que es competencia desleal que los medios financiados por el Estado también reciban dinero por este concepto. Desde nuestra perspectiva es un planteamiento a medias, ya que los patrocinios no tienen ni lejanamente la misma incidencia financiera que la publicidad, que recauda millones de pesos para los concesionarios.

Los patrocinios los dan las empresas lo mismo a los medios públicos que a organizaciones sociales, clubes deportivos populares o de apoyo a la comunidad donde se encuentran; es la respuesta lógica de una empresa ante

su responsabilidad social. Los patrocinios deben considerarse como entradas financieras alternativas de los medios públicos y de ninguna manera deberán rebasar topes establecidos en la ley para evitar enriquecimientos ilícitos para medios cuyo fin no es el lucro.

Para el caso de la publicidad se considera que debe hacerse cumplir la normatividad establecida en la Ley Federal de Radio y Televisión, y contemplar además las nuevas formas de *marketing*, así, por ejemplo, para los concesionarios los programas televisivos que ocupan varias horas al día conocidos como *Telemarketing* no son publicidad y, por tanto, no entran en la regulación, cuando es más que obvio que esos programas son un comercial de horas de duración y que debieran pagar sus impuestos correspondientes, así como apegarse a la regulación de la ley.

La legislación actual determina un máximo del 18% del total de la programación para la publicidad en la televisión y el 40% en radio; sin embargo, en televisión éste llega a ser hasta del 30%, por lo que se deberán poner límites y sanciones claras para quien rebase estos porcentajes.

Además de la regulación en tiempos de la publicidad, se deberá observar una normatividad en los contenidos y mensajes publicitarios. Esto no quiere decir poner límites a la creatividad, sino, más bien, tener en cuenta una ética de los contenidos, que no mienta o engañe, que no degrade o ridiculice a las personas, especialmente a los grupos más vulnerables, como son la niñez, los adultos mayores, las mujeres, las personas con discapacidad o retos especiales y los pueblos indígenas.

Aunque todo suena muy bien, la pregunta en la Mesa fue: ¿Quién va a hacer cumplir la ley y sus reglas?

La normatividad que se propone deberá establecer con toda claridad los procedimientos legales para evitar caer en el ejercicio de la discrecionalidad, y tiene una relación directa sobre el Órgano que deberá operar la norma, hacerla valer. Hasta el momento, dejar la regulación en manos del Estado ha resultado poco eficaz, por decir lo menos. Esta malsana relación entre los concesionarios, el Estado y el gobierno ha provocado un juego de luchas de poderes; en cuanto existe una posibilidad de regular a los medios, los concesionarios amenazan con emplear sus recursos para deslegitimar al Estado y sus acciones, así y así eternamente.

Por ello consideramos que se debe crear, como en tantos otros países, un órgano autónomo y ciudadanizado, que tenga jurisdicción y competencia para hacer cumplir la ley; de esta manera, se equilibran las fuerzas de poder y evitamos el juego de ser juez y parte. Un órgano que tenga la capacidad de dirimir los conflictos y pueda hacer efectiva la ley. Pero este punto será tratado a detalle en el apartado correspondiente a Jurisdicción y competencia.

Por último, consideramos que la programación de los medios electrónicos es de interés y servicio público, por lo tanto debe existir un sistema de Información de contenidos que permita llevar un registro de la actividad de los medios para su seguimiento, evaluación y profesionalización, y que la renovación de concesiones dependa del desempeño de los medios y no de las relaciones de influencia y de mercado. Este sistema permitirá a su vez contar con un registro audiovisual como patrimonio cultural e histórico, y la obligatoriedad, por parte de concesionarios y permisionarios, de preservar los archivos audiovisuales, y no hacerlos de usufructo privado cuando ya sean parte de la historia y cultura de esta Nación.

### *Competencia económica*

A pesar de ser un tema importante para la pluralidad informativa, la postura de algunos miembros de la Mesa de Diálogo, entre ellos los concesionarios, argumentaban que éste no era pertinente, porque es materia de la Ley Federal de Competencia Económica; sin embargo, los grupos de participación ciudadana insistimos en que, aunque ciertamente es una ley relacionada, es en la Ley de Radio y Televisión donde deben establecerse las bases de la competencia económica en los medios.

La información no puede ser tratada como mera mercancía; por desgracia, no solamente en México, sino en el mundo, la información se asume como un insumo más para hacer negocios, cuando ésta es parte fundamental de los derechos humanos universales; por ello, todo lo referente a la información y a la comunicación debe tener una clara regulación que permita verlas como un servicio público más allá de las reglas del mercado. La distribución de frecuencias no sólo es un asunto de mercado, es un asunto de pluralidad, equidad y democracia además, por supuesto, de derechos humanos.

Las propuestas de los representantes de los concesionarios se basaron esencialmente en cerrar la participación extranjera en los medios, que no se tipifiquen los monopolios y que no haya publicidad en los medios de Estado, por considerar que eso es competencia desleal.

Los derechos de los ciudadanos también tienen que ver con las formas de financiamiento de los mismos medios, ahí también podemos ubicar nuestros derechos en materia económica. Los ciudadanos mantenemos a los medios de comunicación; los veamos o no, los escuchemos o no, nosotros los pagamos, y no los anunciantes. La principal fuente de ingresos de los medios electrónicos privados es la publicidad, y ésta la pagamos los ciudadanos a través de los sobre-costos en los productos que compramos y que se anuncian en ellos, dado que el precio incluye los costos de publicidad. También mediante nuestros impuestos aportamos para el pago que el gobierno realiza en sus campañas promocionales y también a través de nuestros im-

puestos los partidos políticos pagan sus costosas y excesivas campañas en los medios. Además los mismos medios de Estado son subsidiados con los ingresos de los ciudadanos. ¿Tenemos o no derecho a opinar en materia de competencia económica?

Para la Mesa paralela o Mesa de participación ciudadana era de especial interés abordar lo referente a los monopolios mediáticos y las prácticas monopólicas. En este sentido, se propone que en la futura legislación de medios electrónicos se elabore un apartado o capítulo en donde se incluyan los principales criterios que las eviten y sancionen.

La concentración de medios en unas cuantas manos atenta contra la libertad de expresión y el derecho a la información, en cuanto limita la pluralidad informativa, al quedar en manos de unos cuantos que siempre van a responder, de alguna u otra manera, a sus intereses. Así, el margen de la sociedad para ejercer su derecho de elección se ve restringido. Además, los grandes consorcios mediáticos acaparan la publicidad afectando el crecimiento de los pequeños empresarios de otros medios mexicanos, además de que el alto grado de concentración mediática ha permitido fijar las reglas del mercado en el terreno tarifario, eliminando con ello la posibilidad de la competencia en este rubro. Las televisoras privadas ofrecen tarifas especiales a las empresas asociadas a sus consorcios, mismas que por supuesto no ofrecen a todos sus clientes, distorsionando el mercado y provocando, aquí sí, una verdadera competencia desleal entre anunciantes.

En México, los miles de millones de dólares de ganancia por publicidad se quedan en unas cuantas manos, para ser exactos, en dos familias que tienen el control de la televisión mexicana y en 15 grupos que tienen el control de la radio. Para muestra un botón: “el grupo Televisa atiende a siete de cada diez televidentes y se embolsa más o menos seis de cada 10 pesos de los presupuestos de publicidad; Televisión Azteca acapara 20% del auditorio y la publicidad, mientras que la radio y la TV por cable deben sobrevivir con lo que sobra”.<sup>8</sup>

El caso más grave de concentración lo representa el emporio Televisa, que además de televisión cuenta con cadenas de radio, revistas y periódicos, todos estos medios y su manejo informativo al servicio de una sola familia y sus intereses. “En ningún lugar del mundo, con la excepción de México, una sola empresa opera cuatro redes de televisión. Se cree que en Italia, el signori Berlusconi opera tres redes nacionales. Es cierto, pero la televisión del Estado, la RAI, gestiona otras tantas que en su conjunto son vistas por el 40% del público”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Zabludovsky, Abraham. *Op. cit.*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

No vamos a entretenernos en este tema tan documentado por varios analistas, periodistas e investigadores, pero dejemos claro que el gobierno ha sido tan permisivo con algunos capitales mediáticos, como no lo ha sido ni siquiera Estados Unidos, centro por excelencia del capitalismo. La *Federal Communication Commission* de este país ha establecido un tope para que ninguna red de televisión abierta pueda alcanzar más del 35% de los televidentes e impide a una sola empresa ser propietaria de estaciones de televisión y periódicos en una misma ciudad, así como que una misma empresa opere simultáneamente servicios de TV por Cable donde tenga estaciones de televisión abierta, lo que ha permitido el surgimiento de estaciones locales fuertes. No hay que olvidar cómo en los años 80 Televisa fue expulsada de ese país por el manejo informativo de su noticiero “24 Horas” y por sus prácticas monopólicas en la televisión en español. No cabe duda, en algunos aspectos el gobierno mexicano es más papista que el Papa.

La situación actual de los medios mexicanos en el ámbito de la competencia económica no es justa; mientras unos cuantos se llevan la mayor parte del dinero, los medios más pequeños, en caso de sobrevivir, no pueden competir en igualdad de condiciones y, a veces, se ven “obligados a fusionarse con las grandes cadenas, que así los absorben. Si a esto agregamos que estos grandes emporios mediáticos se hacen más fuertes con la inversión extranjera, la cosa resulta verdaderamente difícil para la pluralidad informativa, y no sólo para la competencia económica.

Por eso, los grupos de participación ciudadana insistimos en que debe ser responsabilidad del Estado la rectoría de los medios de comunicación, y nos pronunciamos por una clara normatividad para la presencia de capitales extranjeros, además de reglas claras que eviten los monopolios y sus prácticas.

El tema nos obliga a hacer algunas revisiones conceptuales para tener más claridad al respecto. Para comenzar, en los países más desarrollados el asunto de los medios es un área estratégica que suele ser cuidada y no se pone en las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio, ya que tienen un impacto directo en los ámbitos de la soberanía nacional, y en la libertad de expresión. Así por ejemplo, Canadá no incluye ni su industria cultural ni su industria mediática en el tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN), porque considera que son áreas estratégicas y fue la sociedad civil canadiense quien hizo énfasis en que ni la cultura ni la información pueden ser tratadas como una mercancía más, puesto que corresponden a los derechos humanos necesarios para el desarrollo.

En México la ley no permite que extranjeros sean concesionarios, por ser un sector estratégico; sin embargo, participan con inversión disfrazada de capital neutro. El último ejemplo tiene que ver con la fusión del grupo

español Prisa y Televisa, en 2001. ¿Cómo funciona esto? Los inversionistas extranjeros compran acciones de una empresa mediática mexicana y, de este modo, se convierten en socios, no así en dueños de la empresa, porque la concesión pertenece a un mexicano pero, como en el caso de Prisa, la compra de 40% de las acciones, le da posibilidad de decidir y participar de manera igualitaria en la empresa mexicana como si fuera cuasi dueño de la concesión.

La Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana (WACC), con sede en Inglaterra, y agencia financiadora para el desarrollo de la comunicación para el desarrollo de los países del tercer mundo, elaboró un Informe sobre Propiedad y control de los medios de comunicación en el mundo,<sup>10</sup> con el fin de alertar sobre el peligro que entrañan las megafusiones y las grandes empresas mediáticas para la libertad de expresión y el derecho a la información. El documento establece que el proceso de globalización de las comunicaciones es similar y sincrónico en muy diferentes lugares del planeta, y se ha caracterizado por:

- a) La desestatización y transnacionalización de las telecomunicaciones. Esto es una tendencia a quitar la rectoría del Estado en los medios, dando paso a las grandes empresas mediáticas para invertir en sus países, dejando a su población a merced de las reglas del mercado.
- b) La privatización y comercialización de los servicios públicos de tele radiodifusión, ahí esta la venta de Imevisión, y del periódico *El Nacional*.
- c) Integración de medios dentro de las fronteras nacionales generando concentración y conglomerados locales, con relaciones estrechas con los gobiernos y vínculos con empresas transnacionales y
- d) Transnacionalización y conglomeración de las industrias culturales en propiedad, redes de circulación y producción/contenidos.

En estas condiciones, los medios más grandes tienen una supremacía por sobre los medios locales y regionales, con un impacto muy grande en la cultura de cada país y acotando cada vez más a los Estados para imponer la lógica del mercado:

Al mismo tiempo, la filosofía de la liberalización, privatización y su activa implementación por parte de organismos multilaterales, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Internacional del Comercio, a través de “condiciones” fuerzan a los gobiernos a achicar el gasto, cortar subsidios y comercializar todas las actividades. Los servicios públicos de radio y televisión -tradicionalmente muy subsidiados- están entre las primeras víctimas de los recortes presupuestarios. La presión por ser competitivos comercia-

liza los servicios públicos y las ganancias empiezan a ser más importantes que la promoción de la ciudadanía.

La globalización y las políticas de convergencia tecnológica generaron una clase global de magnates locales de medios, que manejan sectores claves de sus economías nacionales, tienen enorme poder político y gran influencia en la agenda pública cotidiana. Existen innumerables ejemplos de cómo funcionan las alianzas estratégicas entre gobiernos y grupos económicos de medios. Los grandes medios -que en su gran mayoría son parte de grupos económicos- son funcionales al capitalismo tardío y son sorprendentemente orgánicos al poder.

Los cambios producidos por la globalización, a nivel de las audiencias, tienen una dimensión de clase. Las clases medias y altas -las elites- acceden a los nuevos medios -cable, antenas parabólicas y televisión digital, Internet, telefonía celular- como consumidores y virtualmente como emisores. Las clases populares -los pobres urbanos y rurales, los que usan idiomas locales- quedan excluidos de la esfera pública de medios de sus países y sólo ocasionalmente -tragedias, conflictos- son presentados como noticia, pero muy raramente como emisores.

Las tendencias regionales incluyen la globalización de la propiedad y el control de los medios, con intereses extranjeros comprando acciones en los medios locales y los medios locales adquiriendo interés internacional; esto genera la marginalización de la sociedad civil en el proceso de transición y en la toma de decisiones con relación a los medios.<sup>11</sup>

Frente a la reiterada pregunta sobre cuál es el modelo apropiado para democratizar los medios, el neoliberalismo responde con su doctrina de mercado y su prédica sobre la total y absoluta independencia de los medios de Estado. En tanto, una segunda idea enfatiza la responsabilidad social del gobierno en el funcionamiento democrático de los medios y la necesidad de dotar de mecanismos apropiados que permitan ejercer un control social activo sobre políticas y contenidos.

---

<sup>10</sup> De agosto de 1997 a abril de 2000, hizo un programa de consultas regionales para conocer la situación de la propiedad de los medios de comunicación en el mundo.

<sup>11</sup> WACC. *Informe sobre propiedad y control de los medios de comunicación en el mundo*. 2000.

Profunda penetración informativa y de la industria del entretenimiento más el caos producido por las políticas de privatización y desregulación, es el común denominador al paisaje de la comunicación masiva en toda la región de América Latina.<sup>12</sup>

Abrir el espectro a la inversión extranjera pone en serio riesgo la soberanía y la democracia informativa de este país, en un asunto de vital importancia como es el manejo de la información; por ello, constatamos que más allá de abrir las inversiones, aunque sea de manera velada, como fue en el caso del grupo español Prisa con Televisa. El Estado tiene que asumir su responsabilidad social de igual manera que establecer las reglas claras para fijar límites al monopolio y la concentración para regular a los medios nacionales y fortalecer los medios de servicio público.

## *Arbitrio*

### *Jurisdicción y competencia*

Este es un tema clave para el cambio de ley, porque implica a quien le corresponde hacer operativa la normatividad, ejecutar y vigilar que se cumplan las reglas del juego. Puede crearse una ley perfecta (sí es que la hay), pero si no existe la instancia para hacerla efectiva, es como no tener nada.

En cada uno de los grupos de trabajo de la Mesa de Diálogo siempre salía a relucir este tema. Finalmente, todas las propuestas recaían en la misma pregunta: ¿y quién se va a encargar de hacer valer la ley? ¿A quién compete regular a los medios en caso de conflictos? ¿Quién define que le compete hacer qué cosa? ¿La ley de medios debe seguir siendo solamente de jurisdicción federal o también estatal y municipal?

Al respecto, la sociedad civil ha discutido ampliamente sobre qué figura debe tener la jurisdicción y competencia para la aplicación correcta de la Ley. La propuesta ciudadana ha ido más en el sentido de crear un órgano que dirima, sancione y dé respuesta a todo lo relacionado con la ley y sus actores.

Para hacer posibles la libertad de expresión y el derecho a la información se ha propuesto la constitución de un órgano de jurisdicción federal que defina la competencia que en materia de comunicación han de tener los involucrados. Esta es una vieja demanda ciudadana, incluida en la *Carta de los derechos ciudadanos*, resultado del encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas, donde establece:

---

<sup>12</sup> *Ibidem.*

Crear un Consejo Nacional de Comunicación Social y Telecomunicaciones, autónomo e independiente, con participación ciudadana, encargado de formular la política de comunicación social, y con facultades para regular, otorgar, refrendar o revocar las concesiones.

Aún antes, desde 1976, la *Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en San José de Costa Rica*, auspiciada por la UNESCO, con la participación de los gobiernos de 21 países latinoamericanos incluido México, en su recomendación número siete aconseja:

Crear Consejos Nacionales de Políticas de Comunicación en los que tendrán participación los grupos interesados y sectores sociales de base, de acuerdo con el derecho interno de cada país.

Este punto nos parece de radical importancia, porque plantea de tajo una relación totalmente nueva para el marco normativo de los medios. Para proponer este órgano, nos dimos a la tarea de revisar las comisiones, instituciones y órganos que se encargan de velar y hacer valer la normatividad en este país; aunado a esta revisión, también observamos la eficacia que en la práctica tienen estas instituciones.

No estamos por un órgano que emita recomendaciones, su margen de maniobra es muy limitado y no obliga a las partes a cumplir cabalmente para corregir sus errores. Al no tener capacidad de sancionar, sino sólo recomendar, un órgano de este tipo resulta ineficiente para operar una Ley de Radio y Televisión. Para muestra un botón: ahí tenemos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, recomendatoria pero no vinculatoria; sus Recomendaciones no pasan de ser sólo recomendaciones.

En la actual Ley Federal de Radio y Televisión existe una figura llamada Consejo Nacional de Radio y Televisión, que en la práctica no opera; se supone que este órgano debiera regular la actividad mediática, pero además de que repite el esquema de que el Estado, en específico el Ejecutivo Federal y los concesionarios son juez y parte, ya que lo integran la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y dos representantes de la industria, además de dos trabajadores del sindicato, que a la fecha son comparsas de los empresarios.

La experiencia en otros países nos muestra que son instituciones plurales las responsables de vigilar la aplicación de la ley en la materia; Canadá, Estados Unidos y Alemania cuentan con Consejos y Comisiones que regulan la materia e incluyen una amplia participación de sectores del Congreso, académicos y ciudadanos. En América Latina también los grupos de participación

ciudadana han logrado la creación de este tipo de organismos, como es el caso de Colombia y Chile.

Nuestra propia experiencia, pero en el ámbito de la democracia electoral, nos ha demostrado que es necesario dejar de jugar la dualidad de juez y parte. ¿Por qué siempre ganaba el Partido Revolucionario Institucional (PRI) las elecciones? Muy simple, la Secretaría de Gobernación manejaba todo el proceso electoral; luego entonces, esta Secretaría era comandada por un miembro del partido (con la única excepción de Jorge Carpizo Mcgregor), y ya estaba la fórmula perfecta para ganar las elecciones durante 71 años. De nada valían las quejas y denuncias de fraude electoral, siempre había una salida encontrada por las autoridades para darle el triunfo al mismo partido y desconocer las inconformidades. Hasta que las fuerzas políticas, organizaciones, ciudadanos y algunos sectores del Estado, lograron crear un organismo plural y aunque inicialmente descentralizado de la propia Secretaría de Gobernación, con su trabajo logró su autonomía y ciudadanización. Fue como en México empezó a cambiar el juego electoral. Con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), el proceso de elecciones para Presidente de la República, gobernadores y Congreso cambió la balanza; la toma de decisiones la tienen los consejeros electorales, y el gobierno y los partidos políticos tienen voz pero no voto, sólo así se logró darle legitimidad y legalidad a las elecciones en nuestro país. Como hemos mencionado en el capítulo de Programación, fue hasta que se creó este Instituto con capacidad de sancionar, que los medios de comunicación dejaron de ser voceros oficiales del partido dominante.

El IFE, con sus facultades, tuvo la capacidad no sólo de recomendar, sino de regular la actividad informativa de los medios, imponiendo tiempos equitativos de transmisión para los partidos, por la vía de los tiempos oficiales, y monitoreando los noticieros en cantidad y calidad, esto es, cuántas notas sacaban de cada partido y la forma en cómo hablaban de ellos, especialmente en tiempos electorales. Los concesionarios asumieron las medidas con molestias, pero una vez que el IFE liberó recursos para que los partidos pagaran sus campañas políticas en los medios, hacían festivas declaraciones sobre la apertura de los medios para transmitir mensajes de los diferentes partidos políticos.

También es muy claro que la política y los medios van de la mano, de hecho muchos funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como algunos miembros del Congreso, han trabajado para la Industria de la Radio y la Televisión, si no es que tienen sus propios medios; ahí tenemos el ejemplo de Miguel Alemán Velasco, actual gobernador de Veracruz, que además de ser empresario de los medios es también político; ciertamente renunció a sus acciones en Televisa para lanzar su candidatura como gober-

nador, pero la fórmula política-medios se repite constantemente en nuestro país. Por ello creemos que es conveniente crear una sana distancia entre la política y los puestos públicos que regulan la actividad de los medios.

Ante tal panorama, los grupos de participación ciudadana proponemos la creación de un organismo autónomo y plural, que tenga jurisdicción y competencia en materia de medios electrónicos de comunicación. Este tema, de vital trascendencia, tuvo posturas no siempre coincidentes del todo y nos llevaron a largas sesiones de discusión para ver los pros y los contras de las propuestas, pero con todo y sus variantes la coincidencia sobre su autonomía y pluralidad siempre fue una constante. Estas son algunas de las posturas establecidas en la mesa de discusión:

- La creación de un Órgano Autónomo, Plural y ciudadanizado, muy parecido a la experiencia del Instituto Federal Electoral (IFE), con consejeros ciudadanos, como órgano rector y ejecutor de las normatividad en la materia. Para algunos esto era una figura ideal, pero al interior del grupo también se argumentó que era una figura difícil de negociar, ya que el espectro electromagnético, por ser de competencia del Estado su administración y regulación, difícilmente dejaría que se suplantarán sus funciones.
- Otros pugnaban por una figura intermedia. Con un órgano que además de contemplar una amplia participación ciudadana estuvieran representados los demás sectores como el gobierno, los medios privados, los estatales y la academia.

Fue un grupo de trabajo difícil porque se asumía que la participación de la sociedad civil y sus propuestas eran una intromisión a asuntos que compete directamente definir a las autoridades, y cada vez que se hacía el planteamiento de este órgano insistían en que queríamos suplantar sus funciones. Nada más lejos que pretender suplantar a la autoridad, al contrario, la autonomía de un órgano de este tipo le daría no sólo legalidad a la regulación de los medios, sino también legitimidad, ya que esto orillarían a transparentar procesos, tales como la autorización de concesiones y permisos, evitar la discrecionalidad y hacer público un sector que es de servicio público y que hasta ahora se maneja como si fuera secreto de Estado.

Así, llegamos a la conclusión de que propondríamos este órgano con diferentes composiciones para su negociación, pero que era indispensable su autonomía y capacidad para regular, dirimir y sancionar la actividad de los medios.

Por lo que la propuesta de la sociedad civil para garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información de los mexicanos y velar por el

cumplimiento de la ley y su norma en la materia de medios de comunicación electrónicos es:

- La creación de un organismo público autónomo y ciudadanizado en materia de comunicación, con personalidad jurídica y patrimonio propio que, amparando los derechos fundamentales de la ciudadanía, consagrados en los artículos 3, 6, y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fortalezca la industria nacional, transparente los procesos administrativos, proteja el desempeño profesional de los comunicadores y propicie la participación social con los criterios de tolerancia, pluralidad y diversidad que caracterizan a la República.
- Este organismo deberá erradicar la dualidad de juez y parte, e incorporar las disposiciones internacionales signadas por México en el ámbito público como en el privado, mismas que por principio constitucional son leyes fundamentales de observancia obligatoria en el territorio nacional.
- Este organismo será la instancia que regule la jurisdicción y competencia de los organismos de sanción y vigilancia, al tiempo que se encargará de incorporar las figuras de la mediación, conciliación y arbitraje para la resolución de conflictos, controversias y litigio entre las partes, sin detrimento de los instrumentos civiles, penales y fiscales previstos por la legislación nacional. Algunas de sus funciones serían:
- Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación, evitando las prácticas monopólicas en el uso del espectro electromagnético.
- Establecer los criterios y procedimientos para el otorgamiento de concesiones y permisos, garantizar la transparencia en su distribución.
- Considerar en el otorgamiento no sólo los aspectos tecnológicos sino, también, la finalidad social y educativa.
- Crear y operar un Registro Público de concesiones y permisos, así como el funcionamiento de los medios en materia de contenidos, mensajes y programación.
- Regular los tiempos fiscales (tiempos oficiales o tiempos de Estado), y de acceso público para las organizaciones y ciudadanos.
- Garantizar que los medios cumplan el derecho de réplica.
- Establecer las sanciones correspondientes y vigilar su aplicación.
- Fomentar la participación social activa en la producción, generación, transmisión y recepción de los materiales televisivos y radiofónicos.
- Establecer medidas de protección para el público receptor de contenidos tanto de programación como de publicidad comercial, tomando en cuenta

los horarios de transmisión.

- Asumir, en la resolución de controversias y apelaciones ciudadanas, un papel de árbitro que base su actuación en lo estrictamente marcado por la ley.

¿Cómo se llamará este organismo? Es una discusión que sigue. En la Mesa paralela había varias posturas; algunos insistían en no crear figuras nuevas y retomar el Consejo Nacional de Radio y Televisión, establecido en la Ley Federal de Radio y Televisión, dándole este carácter autónomo y modificando su integración. Otros más insistieron en retomar la figura de Consejo Nacional de Comunicación Social o bien, la figura de Comisión y hasta de Instituto.

No encontramos una característica ni gramatical ni jurídica para preferir uno u otro, lo cierto es que se llame como se llame, la idea es contar con un Órgano Autónomo ciudadanizado, o con una amplia participación ciudadana que, recuperando las atribuciones del artículo 91 de la actual ley, tenga jurisdicción y competencia en materia de la misma, así como en el régimen de concesiones, permisos y explotación directa del Estado, que están proponiendo los grupos de participación ciudadana.

Este órgano debe garantizar la imparcialidad y la participación ciudadana en su conformación, para ello, el nombramiento del titular descansará en el Congreso de la Unión, a propuesta de grupos ciudadanos y del gobierno. La integración deberá ser plural y representativa, con mayoría ciudadana. Para ello se propuso la representación de tres miembros del Ejecutivo que tengan en sus atribuciones competencia en la materia -Educación, Gobernación y Comunicaciones y Transportes; tres representantes de los medios (dos concesionarios y un permisionario); dos representantes de la academia y cinco representantes ciudadanos-.

En cualquier caso, el órgano deberá contemplar una amplia participación ciudadana, donde se exijan, como requisitos para ser consejero, los siguientes:

- a) Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- b) Poseer al día de la designación experiencia que acredite conocimientos suficientes en los asuntos relativos.
- c) No desempeñar, al momento de la postulación, ni durante el ejercicio de la función, alguno de los siguientes cargos o actividades: de dirigencia de partido político alguno; de funcionario público, u ocupar puesto de elección popular en alguno de los poderes de la Unión; de concesionario o permisionario de medios electrónicos, de manera directa o familiar; de accionista, directivo o funcionario de concesionaria o permisionaria de medios electrónicos.

También existe la propuesta de añadir a esta lista de requisitos un mínimo de experiencia comprobable en investigación o producción en medios de 10 años, porque no se quiere correr el riesgo de que alguien llegue a Consejero más por sus relaciones políticas que por su experiencia en el campo.

En algunos grupos de discusión se propuso crear la figura del *ombudsman* de los medios; sin embargo, en la Mesa ciudadana consideramos que no es la mejor opción, puesto que su papel es esencialmente de recomendación, sin que ejecute, regule ni sancione; su papel tiende más a dirimir los conflictos entre las partes, como un mediador entre la sociedad y la autoridad; además de poseer una cartera unipersonal, restringe los criterios de decisión, y lo que se busca en el fondo es dar mayor participación a la sociedad.

Este es el último apartado de la agenda que la Mesa paralela tenía como reto en su primera etapa de trabajo, queda aún pendiente la negociación de todas estas propuestas en la Mesa de Diálogo, donde los titulares deberán hacer el último esfuerzo por argumentar y lograr su incorporación en el texto de la Ley. Queda aún el trabajo necesario para cuando ésta se encuentre en la etapa de dictamen en el Congreso de la Unión, donde veremos el compromiso de los legisladores para con sus representados que es, quieran o no, la sociedad en su conjunto.

*Representantes de la Mesa paralela en los grupos temáticos de la  
Mesa de Diálogo para la Reforma integral de la legislación de  
los medios electrónicos*

1. Principios fundamentales. Alma Rosa Alva de la Selva
2. Jurisdicción y competencia. Luis Arturo Bassols
3. Participación social y derechos ciudadanos. Rafael Moya y Luis Arturo Bassols
4. Concesiones y permisos. Luis Arturo Bassols y Alma Rosa Alva de la Selva
5. Programación. Víctor Ugalde y Jenaro Villamil
6. Medios de Estado. Guadalupe Cortés
7. Competencia económica. Ignacio Sánchez Villegas y Víctor Ugalde



# LOS RETOS



Mientras los grupos de la Mesa trabajaban, un dato más ratificaba, en su momento, las expectativas generadas de lograr avances en la reforma de la Ley: en octubre de 2001 en el país se suscribe el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, en el que todos los sectores políticos, de todos los signos y orígenes, y los tres Poderes de la Unión, se reúnen en un pacto de trabajo,<sup>1</sup> en el que se plasmarían sus compromisos para el desarrollo nacional, argumentando que “la situación global exigía adecuar las acciones públicas a los nuevos retos que nos impone una circunstancia de mayor incertidumbre y menor crecimiento económico”.<sup>2</sup> En lo que corresponde al ámbito político, se establecieron nueve acuerdos entre los que destacan, para nuestro análisis:

Acuerdo 5. Afianzar las políticas de transparencia, de rendición de cuentas de combate a la corrupción y a la impunidad, especialmente en materia de violación a los derechos humanos, así como de los daños patrimoniales a la Nación.

Acuerdo 7. Promover el acceso de los ciudadanos y de los medios de comunicación a la información oficial, para generar una relación más democrática entre gobernantes y gobernados.

Acuerdo 8. Llevar a cabo una revisión integral de la legislación de los

---

<sup>1</sup> Fundamentalmente este Pacto es firmado a raíz de los atentados terroristas de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de Norteamérica, que generaron una preocupación en los sectores políticos que forzaba a una alianza para no sufrir repercusiones políticas y económicas y para estar en condiciones de gobernabilidad interna.

<sup>2</sup> *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional*. Publicado en el periódico *Reforma* el 8 de octubre de 2001.

medios electrónicos, para mantener una relación transparente y democrática entre éstos y el Estado; apoyar su modernización tecnológica y fortalecer la libertad de expresión.<sup>3</sup>

Con este Pacto, el compromiso político de llevar a buen fin los trabajos de revisión de la ley en materia de medios electrónicos se afianza. Difícil será, para quienes se comprometieron en ello, aplazar el asunto o pretender negociarlo de otras maneras. El costo político que tendrá si no se alcanza el objetivo es un asunto que deberán considerar todos los sectores involucrados.

Una parte del trabajo está hecho, falta ahora la etapa de los necesarios consensos y, ahí, las partes deberán mostrar su capacidad de diálogo y la fortaleza de sus argumentos en la Mesa de Diálogo. Las condiciones están dadas, la Mesa está servida, todo está dispuesto para avanzar en la necesaria modernización de las normas y reglas bajo las que operarán los medios electrónicos, y en cuya vigilancia el Estado debe promover la responsabilidad compartida con instancias plurales y viables que le den operación concreta, ya que toda ley, por buena que sea, debe pasar la prueba de su cabal cumplimiento para hacerla realidad.

La sociedad tiene el derecho de expresar sus puntos de vista y exigir ser atendida, pero también tiene el reto de mostrar su capacidad para hacerlos valer. Las reglas con las que los medios electrónicos deben operar en una sociedad democrática es un asunto de todos, los ciudadanos no podemos continuar con la actitud pasiva de dejar en manos de otros los destinos de nuestro derecho a la comunicación. Debemos reconocer que el fin último de la comunicación somos todos los miembros de una sociedad. No vale ahora una actitud complaciente o resignada y, menos aún, la mera protesta sin propuesta.

En este debate falta la participación de los propios trabajadores de los medios electrónicos, haciendo valer sus requerimientos y sus derechos, sin dejar de lado el necesario compromiso de la responsabilidad de la importante función que desempeñan.

Los partidos políticos deberán asumir posturas más claras en un tema tan crucial para la democracia, como el de los medios electrónicos. Recuperar la memoria histórica y recordar que durante mucho tiempo fueron los excluidos de los medios, hasta contar con una normatividad clara al respecto mediante las modificaciones constitucionales de 1977, en donde la legislación electoral reconoció su derecho a la información, con tiempos en los medios electrónicos para difundir sus plataformas y propuestas. Resulta

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*

así un enorme compromiso de los partidos que, habiendo ganado para sí el derecho a participar en los medios, quieran ahora voltear la mirada e ignorar que este derecho lo deben pelear para todos los ciudadanos. Mientras no incorporen este tema en sus agendas no sólo estarán en deuda con la sociedad, sino que continuarán a merced de la lucha de fuerzas en las que el poder mediático marca las reglas.

Por su parte, el Poder Legislativo tiene el reto de dimensionar que más allá de que los medios puedan ser plataformas para llegar al poder político, deben ser, primero que nada, las plazas para la democracia y para el servicio público; por ello, independientemente de cualquier ideología o interés partidario, deben tomar iniciativas y posiciones a favor de quienes son sus representados y gracias a los cuales se encuentran en esa responsabilidad legislativa. Con respecto a la legislación de los medios electrónicos, tienen el histórico reto de ser eficientes en su revisión; congruentes y respetuosos de la obligación de atender las demandas de sus representados y avanzar en su dictamen.

El Ejecutivo tiene frente a sí el reto de cumplir la palabra empeñada, con la fuerza y la voluntad política de actuar apegado a Derecho. La rectoría del Estado y la definición clara y democrática de las normas deben ser un instrumento fundamental para que cada cual, medios, Estado y sociedad, actúen en consecuencia, con la certeza de las leyes, eliminando así el juego perverso de las complicidades o, peor aún, de los juegos de poder que pretenden convertir en rehenes de los medios al propio Poder Ejecutivo y sus instituciones. El Ejecutivo debe asumir una política de Estado que oriente un proyecto de comunicación social democrático que permita el desarrollo y defensa de la soberanía y los intereses nacionales. Los nuevos tiempos y la política globalizadora de una economía de mercado no deben tener a las industrias culturales como sujeto de acuerdos meramente comerciales; el Estado está obligado a proteger su industria cultural de las reglas del mercado, en la que sólo vale lo material y el intercambio generalmente inequitativo de los valores y productos informativos. La promoción, mediante reglas claras, de la producción nacional y la protección y fomento de su patrimonio cultural, va mucho más allá de lo económico, tiene que ver fundamentalmente con la cultura de un país, donde indudablemente, los medios electrónicos participan de manera fundamental.

En suma, tenemos hoy múltiples asuntos puestos en la agenda de la Reforma de los medios, los escenarios desde donde se plantea son variados, las iniciativas deben empezar a convertirse en realidades. Lo importante sin duda, es que más allá de la visión instrumentalista de que los medios sólo sirven para difundir, está la de que los medios son la posibi-

lidad del ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información, derechos humanos reconocidos universalmente y que deben ser garantizados a los ciudadanos en el marco de un Estado de Derecho.

Al concluir este texto, esperamos que los tiempos políticos no sean un obstáculo sino, por el contrario, sean propicios para una verdadera reforma que nos permita contar con una legislación acorde con las demandas expuestas, para no tener que volver a decir: *No más medios a medias.*

# ANEXOS



## Repercusión pública de la revisión de la legislación de los medios electrónicos en la prensa mexicana

Carlos Gómez Valero

El análisis de lo publicado en la prensa mexicana<sup>1</sup> sobre el tema de la reforma al marco jurídico de los medios electrónicos es un indicador que permite conocer las repercusiones que en ése medio se difundieron y que de alguna manera conforman, no sólo la opinión pública sobre el tema, sino una información valiosa para el análisis que deberemos hacer cuando llegue la hora de los balances finales, pues es en la prensa donde se refleja el diálogo, no formal, entre los actores que participaron en este otro escenario del debate sobre los medios electrónicos.

Es importante dejar claro que aquí se reseña lo publicado en la prensa mexicana mientras se realizaban los trabajos de la Mesa de Diálogo y la Mesa paralela; muchos de los acontecimientos reflejados en los medios, a pesar de que no daban cuenta puntual de los trabajos en ellas, sí son un indicador de que cada vez que surge un asunto vinculado a los medios queda en evidencia la inminente necesidad de actualizar el marco normativo.

También resultará de interés para los analistas e interesados en este tema, la conducta misma de los medios impresos frente a la cobertura de asuntos de vital importancia, como lo que se estaba considerando en los trabajos de la Mesa de Diálogo, sin duda, quedarán fuera muchos asuntos en este ejercicio de reseña de lo que se reflejaba en la prensa durante el periodo de discusión colectiva del que damos cuenta en otros capítulos de este texto.

---

<sup>1</sup> Para esta revisión se consideraron las notas, artículos y columnas publicados en los diarios *El Universal*, *Reforma*, *La Crónica*, *Milenio Diario*, *El Financiero*, *La Jornada*, *Excelsior*, *El Herald*, *Novedades*, *Unomásuno*, *Los Periodistas* y *Zócalo*, y las revistas *Proceso*, *Época*, *Siempre!* y *Milenio* durante el periodo comprendido entre el 2 de febrero de 2001 y el 20 de marzo del 2002.

El debate sobre la reforma de la legislación de los medios electrónicos cobró auge en los primeros días de febrero de 2001, con el anuncio, por parte de la Secretaría de Gobernación, en el sentido de que se instalaría el Consejo Nacional de Radio y Televisión, contemplado en la Ley Federal de Radio y Televisión vigente, junto con el Consejo Asesor, establecido por un Decreto presidencial en 1983. Este anuncio reabrió la discusión pública que se ha venido dando en México en los últimos 25 años y sin duda el nuevo escenario político determinó el cambio en las tradicionales posiciones que sobre este tema habían sostenido algunos representantes del Poder Ejecutivo y, en particular, los empresarios de la radio y la televisión.

El análisis de lo publicado en la prensa deja en claro que los empresarios de la radio y la televisión, agrupados en la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, dejan atrás su irreductible argumento de la innecesaria reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión y aceptan, por primera vez, la necesidad de cambios al marco jurídico, con el argumento de que la ley es obsoleta. Las notas evidencian la disposición de los concesionarios a participar en las negociaciones encaminadas a reformar la ley; sin embargo, son enfáticos en puntualizar cuáles son los temas que deben cambiar y cuáles no deben insertarse en la reforma, erigiéndose además en defensores de la libertad de expresión.

Asimismo, las declaraciones de los funcionarios de la administración pública, principalmente de la Secretaría de Gobernación, ubican la disposición del gobierno para reformar la ley, pero demuestran titubeos al momento de materializar las intenciones, sobre todo cuando topan con la reacción de los empresarios ante sus acciones, como fue el caso de la fallida instalación del Consejo Nacional de Radio y Televisión.

La revisión hemerográfica<sup>2</sup> realizada incluyó las notas y los artículos de opinión que tuvieron como eje central la discusión en torno a la revisión del marco jurídico de los medios electrónicos. El análisis, como ya mencionábamos, parte del anuncio de la instalación del Consejo Nacional de Radio y Televisión y concluye con la publicación de los resultados de los siete grupos de trabajo de la Mesa de Diálogo para la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos.

El análisis de algunas de las declaraciones públicas, entrevistas y los artículos de opinión, reflejan la discusión, en el período revisado, en torno a los siguientes ejes centrales del debate:

La instalación del Consejo Nacional de Radio y Televisión y la creación del

---

<sup>2</sup> Las notas periodísticas y su detalle sistematizado se pueden consultar en el disco compacto que se acompaña con este libro.

## Consejo de Autorregulación por parte de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión.

- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, anuncia el 8 de febrero de 2001 la instalación, por parte del Presidente Fox, del Consejo Nacional de Radio y Televisión y su Consejo Asesor, y valora el hecho como todo un acontecimiento, pues desde que se promulgó la ley de Radio y Televisión, en 1960, el Consejo no se había constituido; sin embargo, el Consejo no se instaló, aunque el anuncio y las reacciones en pro y en contra detonaron el debate en los medios sobre la necesidad de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión.
- En respuesta a las declaraciones del Secretario de Gobernación, la directiva de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio, encabezada por Joaquín Vargas, se reúne en Los Pinos con el Presidente de la República Vicente Fox y le informan de la creación del Consejo de Autorregulación de la CIRT y le manifiestan su disposición de revisar los temas inherentes a la radio y la televisión. El Consejo de Autorregulación es instalado el 6 de marzo por el Presidente de la República, quien convocó a los empresarios de radio y televisión a asegurar la libertad de información a la que tienen derecho todos los ciudadanos y ciudadanas del país y les pidió revisar el contenido de sus programas.
- El hecho de que no se haya instalado el Consejo Nacional de Radio y Televisión anunciado por el Secretario de Gobernación, y que el Presidente Fox haya dado su respaldo a la creación del Consejo de Autorregulación de la CIRT, provoca reacciones de miembros del Poder Legislativo, quienes exhortan al Poder Ejecutivo a cumplir la ley e instituir el Consejo Nacional de Radio y Televisión, establecido en la Ley Federal de Radio y Televisión.
- Entre los analistas se divide la opinión; hay quienes se congratulan por el Consejo de Autorregulación y quienes dicen que dicho Consejo no puede sustituir a la ley.

## El referendo de 83 concesiones de radio y televisión

- Este asunto se vincula con el tema de la reforma de los medios electrónicos, en virtud de que había un sector, especialmente el legislativo, que argumentaba que los referendos se deberían otorgar provisionalmente por un año, en tanto se concretaban las negociaciones de las nuevas reglas en la Mesa de Diálogo que trabajaba en ello.
- La posición de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través del Secretario Pedro Cerisola, era que las concesiones se otorgarían de acuerdo al estándar internacional, que es de 12 años, bajo los condicionantes

de la SCT, que vigilaría que los concesionarios cumplieran, en el ejercicio de la concesión, con el contenido social a que están obligados.

- Los empresarios de la radio y la televisión exigían, por su parte, la entrega de los refrendos, aduciendo que la incertidumbre ponía en riesgo las inversiones en el país; pedían que los refrendos se otorgaran hasta por 30 años, además de la elaboración de un plan maestro para la entrega de concesiones. Finalmente, los refrendos se entregaron por 12 años y quedó la sensación, de nueva cuenta, de que el Ejecutivo había cedido a las presiones de los empresarios.

La instalación de la Mesa de Diálogo para la revisión integral de los medios electrónicos

- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel, anuncia la instalación de la Mesa de Diálogo para la revisión integral de los medios electrónicos, con el objetivo de modernizar el marco legal acorde con la democracia y la búsqueda de una relación sana y transparente entre gobierno, medios y sociedad. Los medios dan cuenta de la creación de siete grupos de trabajo, que estarían integrados de forma plural y abordarían los siguientes temas:

- 1) Principios fundamentales
- 2) Jurisdicción y competencia
- 3) Participación social y derechos ciudadanos
- 4) Concesiones y permisos
- 5) Programación
- 6) Medios y Estado
- 7) Competencia económica

- La CIRT manifiesta su disposición a participar, aduciendo la obsolescencia de la ley y la impostergable necesidad de reformarla para, entre otros objetivos, transparentar el nuevo régimen de concesiones y dar certeza jurídica a la industria.

- Algunos Senadores y Diputados califican de positivo el anuncio del gobierno y la disposición de los empresarios y comentan que con ello se abren espacios inéditos en la larga lucha por la modernización y democratización del marco normativo de la comunicación en México.

- Los analistas resaltan el giro en las posiciones de los empresarios, que en el pasado se negaron siempre a reconocer la necesidad de una reforma a la ley.

- Algunos representantes de la sociedad civil critican la posición de los empresarios, ya que sólo buscan una reforma que les dé seguridad jurídica, pero que mantengan intocada su relación de privilegio con el gobierno.

- El 28 de febrero de 2002, Manuel Gómez Morín, Director de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, convoca a los integrantes de la Mesa de Diálogo y da a conocer, en Gobernación, los resultados de los siete grupos de trabajo. En la prensa hay reacción; Diputados del Partido Revolucionario Institucional acusan al Partido Acción Nacional y a la Secretaría de Gobernación de excluirlos de la Mesa de Diálogo; hay pronta respuesta por parte del Senador Javier Corral, quien afirma que en la Mesa de Diálogo no se excluyó a legisladores de otros partidos. Las columnas “Clase política”, de *La Jornada* y “Tiempo de negocios”, de *Reforma*, recogen del 8 al 11 de marzo este debate y el autor de esta última, Darío Celis, señala que la Secretaría de Gobernación plantea crear un Consejo Nacional de Radio y Televisión para determinar qué programas salen o no al aire y dice que Senador Javier Corral estaría invitando a grupos de ultraderecha a formar parte de este Consejo; el columnista señala que Corral y su grupo (las organizaciones de ultraderecha) pretenden varias concesiones. El Senador Corral envía una carta de respuesta a Darío Celis, que se publica en *Reforma* el 13 de marzo, y en la que lo acusa de emitir una serie de falsedades e inexactitudes sobre el proceso de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, y sobre su persona, y lo reta a que pruebe sus dichos. Darío Celis le responde al día siguiente, también a través de una carta, en la que insiste en sus señalamientos, pero no los prueba.

#### La entrega de las concesiones de los canales 46 y 52

- Las notas periodísticas y algunos analistas ponen en duda la legalidad de la entrega de las concesiones de los canales 46 y 52, ya que se entregaron de última hora en el gobierno de Ernesto Zedillo, buscando favorecer a las empresas de televisión restringida: Multivisión y Cablevisión.
- El Legislativo reacciona pidiendo una investigación al respecto.
- Representantes del Poder Ejecutivo dicen que las concesiones fueron entregadas en la administración pasada.
- A partir de este hecho, los analistas retoman la discusión de la urgencia de una legislación que transparente la entrega de concesiones.

#### La inversión del grupo español Prisa en Radiópolis

- El anuncio de la compra, por parte de la empresa española Prisa, del 50% de las acciones de Radiópolis, que maneja las emisoras radiofónicas del Grupo Televisa, desata una polémica en torno a la legalidad de la operación. El Legislativo pide que se revise una posible violación a la Ley Federal de Radio y Televisión, que establece la participación exclusiva de

mexicanos en el manejo de las concesiones. La opinión de los analistas es en el mismo sentido, cuestionando nuevamente la falta de transparencia en este asunto.

- Artículos de diversos representantes de organizaciones sociales y académicas califican la operación como una grave transgresión legal.
- Televisa defiende la legalidad de la operación, a pesar de que Bernardo Gómez, funcionario de la empresa y nuevo presidente de la CIRT, había dicho en ocasiones anteriores que el control de los medios debe estar en manos mexicanas, toda vez que se trata de un sector estratégico.
- El Ejecutivo Federal avaló la operación no sólo por evitar declaraciones al respecto sino cuando el mismo Presidente Fox fue testigo de la firma del convenio, en Madrid.

El relevo en la presidencia de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión

- Bernardo Gómez, Vicepresidente de Televisa, quien asume la presidencia de la CIRT, es cuestionado por la prensa, por su inexperiencia en la industria y por no ser concesionario de medios electrónicos.
- Al tomar posesión de su cargo como Presidente de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, Bernardo Gómez expone que el objetivo de su administración será la protección del gremio y fortalecer a la Cámara y plantea, como sus temas de interés, las negociaciones para la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, así como lograr la derogación del Decreto que les obliga a pagar el 12.5% del tiempo de transmisión a cargo del llamado tiempo fiscal, además de asumir la defensa para que la industria quede en manos de empresarios mexicanos.
- Miembros del Poder Legislativo califican de señales cruzadas el hecho de que la CIRT diga por un lado que la industria debe estar en manos de empresarios mexicanos y, por otro, avale operaciones como las de Prisa-Televisa.

Análisis cuantitativo

El análisis del material periodístico nos permitirá ubicar la percepción de los propios medios en torno al tema, reflejado en sus encabezados; el tipo de cobertura que el medio proporcionó, a través de notas o artículos de opinión; la fuente que se refirió al tema y el sector al que pertenece, y las fechas en las que más se ocuparon los medios del tema. Cabe señalar que del 2 de febrero de 2001 al 20 de marzo de 2002 se publicaron un total de 204 notas y artículos que conformaron el *corpus* del análisis.

- Clasificación por medio

El diario *Reforma* es el que se ha ocupado más del tema, con 46 notas y artículos de opinión, que representan el 24% del total de la información, seguido por *El Financiero*, con 36 (18%); *El Universal* y *La Jornada*, con 26 cada uno (13%, respectivamente); *Milenio Diario*, con 24 (12%); *La Crónica*, con 18 (9%); *Exélsior*, con 10 (5%), seguido por *El Heraldo*, *Proceso*, *Novedades*, *Siempre!*, *Unomásuno*, *Los Periodistas* y *Revista Milenio*, que suman 18 notas y artículos y representan, juntos, el 6%.

- Clasificación por género

Del total de 204 registros, 137 son notas periodísticas, lo que representa el 68% de la información; 48 son artículos de opinión, 24%; 7 reportajes, 3%; 6 entrevistas, 3%, y el resto, 6, fueron editoriales y cartas, que representan, juntos, el 2%.

- Clasificación por actor

El Senador Javier Corral aparece como fuente de información en 29 registros, dejando en evidencia que es quien más se ha referido al tema; Joaquín Vargas, quien fuera Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, lo hizo en 24 ocasiones; Santiago Creel, Secretario de Gobernación, 12; Pedro Cerisola, Secretario de Comunicaciones y Transportes, aparece en 9; Jorge Álvarez Hoth y José Luis Durán, Subsecretarios de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación, respectivamente, son fuente de información en 7 registros; el Diputado Lionel Funes, Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, en 6; Eduardo Sánchez, Asesor de la CIRT, el Diputado Jesús Orozco, Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Jorge Fernández, analista político, hacen, cada uno, 4 veces referencia al tema. Alma Rosa Alva de la Selva, representante de las Organizaciones Sociales en la Mesa de Diálogo, al igual que los articulistas Darío Celis, Ernesto Villanueva, Jenaro Villamil, Miguel Ángel Granados Chapa, Raúl Cremoux y Raúl Trejo, aluden al tema, en la prensa, durante tres ocasiones, al igual que el Presidente Vicente Fox. Por su parte, Bernardo Gómez (CIRT), el Diputado Claudio Bres, la Diputada Heidi Storsberg, Jorge Nicolás (COFETEL), y el periodista Miguel Ángel Rivera y la SCT, mencionan también tres veces el tópico. El resto de las fuentes lo comentan en una ocasión y se ubican en la gráfica respectiva en el rubro de “otros”.

#### · Clasificación por sector

Los actores considerados como fuentes de la información fueron clasificados de acuerdo al sector que representaban; en ese sentido, la información que reflejó la prensa durante el periodo estudiado nos muestra que los analistas (51), el Poder Ejecutivo (48), el Poder Legislativo (47) y la Industria (35), son quienes más han estado presentes con sus opiniones en la prensa o, por decirlo de otra manera, han sido referentes predilectos de los medios, seguidos por 10 notas y artículos sin fuente, que son atribuidos a los propios medios; representantes de la sociedad civil (7) y representantes de emisoras permitidas y de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (tres cada uno).

#### · Clasificación por fecha

El 7 de marzo de 2001, fue el día en que se publicó el mayor número de notas y artículos, con 11 registros en los distintos diarios, refiriendo a la instalación del Consejo de Autorregulación de los empresarios de los medios. Previamente, el 8 de febrero del mismo año, cuando se anunció la creación del Consejo de Autorregulación, se habían publicado 9. El 1 de octubre de 2001 se publicaron 9 notas sobre el relevo en la presidencia de la CIRT, y el 14 de febrero de 2001 se publicaron 5 respecto de las declaraciones del Secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola, quien dijo que no habría discrecionalidad en la entrega de concesiones para radio y televisión y que se buscaba darle certeza jurídica a los empresarios. El mismo número de notas (5), se publicó el 7 de febrero con relación a las declaraciones de Joaquín Vargas, anunciando la disposición de la CIRT a participar en los cambios en la legislación.

## Organizaciones participantes

1. Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.
2. Acude-Hacia una Cultura Democrática.
3. Alianza Cívica Nacional. (32 organizaciones)
4. Amigos de Radio Educación, A.C.
5. Asociación Agrícola Local. Alfredo B. Bonfil.
6. Asociación de exalumnos del CUEC, UNAM.
7. Asociación Mexicana de Creadores e Investigadores de la Radio, A.C. (AMCIR).
8. Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI).
9. Asociación Mundial de Radios Comunitarias. México (60 Proyectos)
10. Ayuda en Acción México.
11. Causa Ciudadana. APN.
12. Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos. CAM, A.C.
13. Centro Nacional de Comunicación Social, A.C. (Cencos)
14. Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC).
15. Comunidad A.C. Fundación para el Desarrollo de Morelos.
16. Comunicación Comunitaria, A.C.
17. Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (Comexani).
18. Colectivo Radio Zapote
19. Colectivo Radio La Voladora.
20. Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC).
21. Comunicadores por la Democracia, A.C.
22. Colectivo Atabal, A.C.
23. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

24. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (200 organizaciones).
25. Chimalapas Maderas del Pueblo del Sureste, A.C.
26. Espiral A.C.
27. Foro de Apoyo Mutuo. FAM-México.
28. Frente Campesino Morelense
29. Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.
30. INCIDE, A.C.
31. Movimiento Ciudadano por la Democracia (60 organizaciones).
32. Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, A.C.
33. Movimiento por la Defensa del Patrimonio Familiar de los Morelenses “El Barzón del Sur”, A.C.
34. Movimiento Ciudadano en Defensa del Medio Ambiente de Morelos, A.C.
35. Mujeres para el Diálogo, México.
36. Mujeres en Frecuencia, A.C.
37. Opción S.C. Proyecto Social de Comunicación.
38. Promoción de Servicios de Salud y Educación Popular, A.C. (PRODUSSEP).
39. Proyecto Huicholes y Plaguicidas.
40. Red de Comunicadores Civiles (49 organizaciones).
41. Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio-RMALC (120 organizaciones).
42. Red de Protección a Periodistas (120 organizaciones).
43. Salud Integral para la Mujer. A.C. (SIPAM).
44. Servicios Informativos Procesados, A.C. (SIPRO).
45. Sindicato Nacional de Redactores de la Prensa.
46. Unión de Pueblos de Morelos, A.C.

## Asistentes a los trabajos de la Mesa Paralela

De las minutas de trabajos de cada una de las reuniones, registramos la asistencia de las siguientes personas:

Miguel Acosta Valverde	Alejandro Manrique
Hugo Almada	Omar Raúl Martínez
Alma Rosa Alva de la Selva	Luis Javier Mondragón
Margarita Argot	Fernando Montaña
Irma Ávila Pietrasanta	Rafael Moya
Luis Arturo Bassols	Patricia Ortega
Virgilio Caballero	Carlos Padilla
Aleida Calleja Gutiérrez	Graciela Ramírez
Guadalupe Cortés	Libertad Ramírez
Ian Corona	Rafael Reséndiz
J. Crespo	Gloria Ribé
Eréndira Cruz Villegas	Laura Salas
Mario Díaz Mercado	Cecilia Sánchez
Javier Esteinou	Ignacio Sánchez
Itza Eudave	Beatriz Solís Lereé
Balbina Flores	Víctor Ugalde
Román González	Federico del Valle
Luis González Souza	Ayax Vázquez
Ernesto Hernández	Jenaro Villamil
Octavio Islas	Federico Weingartsh
Eduardo Lieman	



## Índice de contenido del cd

### Indice de Carpetas

1. Tratados y Documentos Internacionales
2. Cuadros comparativos Radio y TV
3. Ordenamientos Jurídicos en México
4. Ordenamientos Jurídicos Internacionales
  - 4.1 Proyectos e iniciativas de ley
5. Documentos
6. Directorio
7. Informes
  - 7.1 Informes sobre libertad de expresión
8. Radios comunitarias
9. Análisis hemerográfico: 2001. Carlos Gómez Valero
10. Mesa de Diálogo para la Revisión integral de los medios electrónicos
11. Mesa de la Sociedad Civil para la Reforma de los medios electrónicos.  
“Mesa paralela”

### Contenido por Carpeta:

- (1) Tratados y Documentos Internacionales:
  1. Declaración de Santiago
  2. Globalización de la justicia social, la democracia y la libertad de prensa *Declaración de la Federación Internacional de Periodistas (FIP) ante el Foro Social (Porto Alegre) y el Foro Mundial de Economía (Nueva York, enero/febrero de 2002)*
  3. Declaración de principios sobre la libertad de expresión
  4. Convención Americana sobre Derechos Humanos

5. Declaración Universal de los Derechos Humanos
6. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
7. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre

(2) Cuadros comparativos Radio y TV:

1. Televisoras de la Unión Europea: Cuadro comparativo
2. Cobertura de las emisoras pertenecientes al Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas del Instituto Nacional Indigenista
3. Infraestructura de estaciones de radio y televisión permissionadas
4. Datos de la Red de Televisoras y Radiodifusoras Educativas y Culturales, A.C.
5. Instituciones internacionales de la normatividad
6. Documento de participación comunitaria en el Sistema de Radiodifusoras del Instituto Nacional Indigenista
7. Datos sobre en el Sistema de Radiodifusoras del Instituto Nacional Indigenista

(3) Ordenamientos Jurídicos en México:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reformas 30-nov-00)
3. Ley Federal de Radio y Televisión
4. Ley Federal de Telecomunicaciones
5. Ley de vías Generales de Comunicación
6. Ley Federal de Cinematografía
7. Ley de Imprenta
8. Ley Federal de Derechos de Autor
9. Ley sobre el Escudo, Bandera y el Himno Nacionales
10. Ley Federal de Competencia Económica
11. Ley que establece, Reforma y Adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos
12. Ley General de Educación
13. Ley General de Salud
14. Ley para la protección del Derecho de las niñas, niños y adolescentes
15. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público
16. Código Penal
17. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
18. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (31-ago-98) reformas (8-sep-99, 2-mar-00 y 5-oct-00).

19. Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones de Radio y Televisión
20. Reglamento del Canal de Televisión del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos
21. Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos
22. Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones
23. Reglamento de Comunicación vía Satélite
24. Reglamento del Servicio de Televisión por Cable (derogado)
25. Reglamento de la Ley Federal de Derechos de Autor
26. Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas
27. Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Mexicano de la Radio
28. Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión del que dispone el Estado
29. Acuerdo 169, Relativo a la expedición de Certificados de aptitud de Locutores, de Cronistas y de Comentaristas
30. Decreto que establece las tarifas para el cobro de Derechos a la Industria Cinematográfica y lo relativo a la transmisión de Televisión
31. Decreto por el que se crea el Comité Asesor del Consejo Nacional de Radio y Televisión con carácter de órgano consultivo del propio consejo
32. Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de Radio y Televisión el pago del impuesto que se indica con algunas modalidades
33. Título de concesión
34. Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Mexicano de la Cinematografía
35. Lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la Publicidad y Difusión y en General a las actividades de Comunicación Social

(4) Ordenamientos Jurídicos Internacionales:

4.1 Proyectos e iniciativas de ley

- Argentina: Proyecto de ley sobre radio y televisión
- Ecuador: Propuesta de reforma a la Ley de Radio y Televisión (2001)
- Guatemala: Anteproyecto de Ley de Radiodifusión Comunitaria
- Brasil: Proyecto de ley sobre radio comunitaria (portugués)
- Venezuela: Proyecto Ley de Responsabilidad Social y Prestación de

- Servicios Audiovisuales y Sonoros (abril de 2002)
- 2.2. Chile: Ley General de Telecomunicaciones
  - 2.3. Chile: Reglamento de Radiodifusión Sonora
  - 2.4. Colombia: Decreto 1447 de 1995
  - 2.5. Venezuela: Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público
  - 2.6. Canadá: Modificación a la Ley de Radio y Televisión

(5) Documentos:

1. Opinión consultiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Colegiación Obligatoria de Periodistas en Costa Rica (13/11/1985)
2. Seminario: Legislación en Medios de Comunicación: Debate mexicano y Experiencias Internacionales. Gustavo Gómez: *Director del Programa de Legislaciones de AMARC-América Latina y el Caribe/ Cuautla, Morelos, 13 al 15 de julio de 2001*
3. Acuerdos y Recomendaciones del “Taller de Ciudadanía” organizado por el Foro Social Mundial (FSM) en Porto Alegre, Brasil/27 y 28 de enero de 2001
4. Boletín del Foro Social Mundial
5. Acceso de la Sociedad Civil a los Medios de Comunicación *¿Por qué no?* (Uruguay)
6. Propiedad y Control de los Medios de Comunicación. Documento elaborado por la *Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana (WACC)*
7. Cronología del Derecho a la Información en México, *por Beatriz Solís Lereé*
8. Consulta Pública en Materia de Comunicación Social: Relatoría de Foros Regionales (1995)/Comisión Especial de Comunicación Social, LVI Legislatura
9. Estudio sobre medios indígenas en Canadá/*Concordia University, Montreal, Québec* (en inglés)
10. Derecho a la información y globalización: Una perspectiva desde la sociedad civil, *por Irma Ávila Pietrasanta*
11. Diversidad *¿Antídoto a la Globalización?* /*Notas para la Mesa de la red Internacional para la Diversidad Cultural*, en Lucerna, Suiza, octubre de 2001, de Irma Ávila Pietrasanta, México

(6) Directorio:

1. Prensa
2. Redes y organismos vinculados
3. Webs de grupos que trabajan por la libertad de expresión
4. Otros Sitios de Interés

(7) Informes:

7.1. Informes sobre el estado de la libertad de expresión

- Informe sobre el estado de la libertad de expresión en Costa Rica conforme al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, elaborado por Alfredo Chirino Sánchez
  - Informe sobre el estado de la libertad de expresión en El Salvador conforme al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, elaborado por Carlos Rafael Urquilla
  - Informe sobre el estado de la libertad de expresión en Honduras conforme al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, elaborado por Rigoberto Cuéllar Cruz
  - Informe sobre el estado de la libertad de expresión en Nicaragua conforme al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, elaborado por Sofía Montenegro
  - Informe sobre el estado de la libertad de expresión en Panamá conforme al artículo 13 de la Convención Americana sobre derechos Humanos elaborado por Salvador Sánchez
1. Brasil (Informe OEA 1999): Las Contradictorias Regulaciones sobre la Radiodifusión Comunitaria Brasileña, por Ismael Lopes (Coordinador de políticas de comunicación de la Unión de Redes de Radiodifusión por la Democracia, oficina brasileña de AMARC).
  2. Guatemala: Informe sobre Libertad de Expresión/*Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001)*
  3. Paraguay: Informe sobre Libertad de Expresión/*Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001)*.

(8) Radios Comunitarias:

1. Brasil: Servicio de Radiodifusión Comunitaria (en portugués)
2. Canadá: Políticas de Radios Comunitarias (1992)
3. Colombia: Manual para emisoras comunitarias
4. EUA: Estaciones de baja potencia (en inglés)
5. Carta de las Radios Comunitarias y Ciudadanas/*Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC)*

6. Informe resumido del trabajo desarrollado por el Consejo Guatemalteco de Comunicación Comunitaria

(9) Análisis hemerográfico 2001, por Carlos Gómez Valero

- (10) Mesa de Diálogo para la revisión integral de los medios electrónicos:
1. Documento final de la Mesa IV sobre Concesiones y Permisos
  2. Servicio Público y Comunicación Social, Maestra Alma Rosa Alva de la Selva
  3. Conclusiones de la Mesa Medios Públicos
  4. Conclusiones de la Mesa Principios Fundamentales
  5. Conclusiones de la Mesa Programación
  6. Conclusiones de la Mesa Derechos y Participación Ciudadana
  7. Conclusiones de la Mesa Jurisdicción y Competencia
  8. Conclusiones de la Mesa Competencia Económica

(11) Mesa de la Sociedad Civil para la Reforma de los medios electrónicos.  
“Mesa paralela”

1. Redes y Organizaciones participantes en la Mesa Paralela
2. Ejes temáticos de discusión. Informe de Luis Arturo Bassols
3. Participación Ciudadana. Informe de Eduardo Leaman
4. Mesa de Trabajo de la Sociedad Civil (21 de junio de 2001)
5. Documento interno: Medios públicos y Ciudadanos (8 de junio)
6. Documento interno: Principios fundamentales
7. Propuesta Integral de Sociedad Civil
8. Propuesta de órgano autónomo de jurisdicción y competencia

Edición y sistematización de la información  
Luis Miguel Carriedo Téllez  
Primavera Téllez Girón García

## *No más medios a medias*

Se terminó de imprimir en junio de 2002.

En los talleres de Mexicana Digital de Impresión, S.A. de C.V.

Av. de la República 145-A, Col. Tabacalera, México, D.F.

Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural de 45 kilogramos.

Se usó tipografía Garamond en 10 y 14 puntos.

Cuidado de la edición:

*Laura Guillén*

Formación

*María Luisa Soler*

Diseño de portada:

*Susana Erenberg*