



Razón y Palabra

Bienvenidos a Razón y Palabra.

Primera Revista Electrónica especializada en Comunicación



Octubre -Noviembre
2004

Transición Política y Reforma de la Ley Federal de Radio y Television



Número actual

Números

Editorial

Sitios de

Novedad

Ediciones



Proyecto
Internet

Carr. Lago de
Guadalupe Km. 3.5,
Atizapán de Zaragoza
Estado de México.

Tels. (52)(55) 58645613
Fax. (52)(55) 58645613

Por *Javier Esteinou*
Número 41

Debido al avanzado desarrollo tecnológico que han alcanzado la radio y la televisión en México, contribuyen de manera sustantiva a la construcción y mantenimiento del tejido social, cultural, económico y político del país. En éste sentido, el desarrollo de la sociedad no puede entenderse sin la acción de los medios electrónicos.

La importancia de la radio y la televisión en la vida nacional tiene su origen en un modelo que privilegia su explotación comercial. El Estado mexicano ha entregado paulatinamente el sector a los intereses privados, a través de un pacto en el que ambos actores han recibido beneficios.

El modelo comercial se ha desarrollado de tal manera que en la actualidad, de las 1974 frecuencias de radio y televisión autorizadas, el 82 por ciento funciona al amparo de una concesión comercial. A esto habría que agregar que muchas de las emisoras que operan con permisos son repetidoras de emisoras concesionarias, por lo que el porcentaje de emisoras comerciales es todavía mayor¹. En algunos períodos el Estado ha otorgado o refrendado cientos de concesiones sin mayor trámite, mientras alarga por años las gestiones de instituciones públicas o de organizaciones sociales para conseguir permisos.

Derivado de ello, la radio y la televisión mexicanas presentan uno de los más altos grados de concentración en el mundo, como resultado de la discrecionalidad en el proceso de otorgamiento de las concesiones. En la radio comercial el 76 por ciento del sector se encuentra en manos de 14 familias. Sólo 4 grandes cadenas aglutinan casi la mitad del total de las emisoras (47.8 por ciento).

En la televisión la concentración es aún mayor. El Grupo Televisa opera 306 estaciones, 50 por ciento del total, mientras que TV Azteca cuenta con 180 estaciones, 30 por ciento del total. Si consideramos sólo las emisoras concesionadas a inversionistas privados, el 87 por ciento de las estaciones de televisión están en manos de las dos cadenas mencionadas, situación impensable en otros países de economía de mercado como los Estados Unidos de Norteamérica².

Es dentro de este esquema mercantil que los medios electrónicos nacionales se desarrollaron y donde alcanzaron, fundamentalmente, hasta ahora su mayor dinámica de expansión e influencia sobre la cultura nacional.

Sin embargo, contraria y paralelamente a esta realidad comercial-privada, apareció de manera muy tardía, a finales de los años sesenta, la televisión pública en nuestro territorio. Su lenta incorporación al panorama cultural de la nación, provocó que ésta emergiera y madurara con una personalidad social poco definida, con menor experiencia audiovisual, reducido apoyo económico, bajo nivel de credibilidad en el auditorio, proyecto cultural confuso, mayores presiones burocráticas, menor

cobertura geográfica de influencia, grandes contradicciones en sus líneas de dirección, etc.

Así aún cuando el Estado ha participado como emisor y cuenta con sus propios medios de comunicación, ha carecido de un proyecto distintivo y sólido en materia de medios electrónicos. En éste sentido, los medios públicos se encuentran muy abandonados por las políticas gubernamentales y los que han llegado a una condición más privilegiada, no han alcanzado la naturaleza de medios de Estado, de servicio público; sino que se han convertido en canales de gobierno que defienden propagandísticamente los intereses de los funcionarios en turno o de los grupos de poder a los que pertenecen

La política permisiva que ha practicado el Estado mexicano durante más de 5 décadas para que los medios electrónicos aprovechen el espacio aéreo con fines comerciales, ha descuidado la noción de servicio público y la responsabilidad social de los canales para con la población, que debieran garantizar a cambio de la explotación de un bien público nacional, limitado y que pertenece a todos los mexicanos..

Estas nociones de servicio público y de responsabilidad social de los medios electrónicos son inherentes a la institucionalidad propia de las democracias avanzadas y un aspecto esencial para la transición a la democracia y una mayor institucionalidad del Estado mexicano.

En la actualidad, desde el punto de vista político, cultural y social, el país se ha diversificado y la pluralidad es la característica de la sociedad mexicana actual. Por ejemplo, existen registrados 11 partidos políticos y 77 agrupaciones políticas nacionales; se estima en más de cinco mil a las organizaciones civiles en todo el país; 12 por ciento de la población profesa religiones distintas a la católica; más de la mitad de la población se encuentra en condiciones de pobreza, casi tres de cada cuatro mexicanos viven en zonas urbanas; el 30 por ciento de la población son jóvenes entre 15 y 29 años y entre 8 y 12 millones, según el criterio que se adopte, son indígenas, de los cuales 6.5 millones son hablantes de lenguas indígenas de cinco y más años de edad. Se han visibilizado las agendas y el reclamo por el respeto a los derechos de las mujeres, de los niños y las niñas, de los adultos mayores, de los pueblos indios, de las personas con discapacidad, de los grupos religiosos minoritarios, de las poblaciones con orientación sexual distinta y de los grupos vulnerables y excluidos como son la población sin techo, los enfermos de VIH-Sida, la población desplazada, los refugiados y los migrantes.

El país ha experimentado un cambio también en sus procesos políticos, al avanzar en la institucionalidad democrática en materia electoral. Sin embargo, subsiste una cultura autoritaria en muy diversos ámbitos de la vida nacional que va desde los hogares, pasa por las escuelas, el mundo del trabajo y las principales instituciones de cultura, sociales, políticas y jurídicas. Los medios de comunicación electrónica no son ajenos a esta cultura en el manejo de su programación, en la difusión de estereotipos raciales, étnicos y de género, entre otros aspectos.

La democratización del país pasa necesariamente por la democratización de los medios de comunicación, de modo que su programación permita la expresión de la diversidad y la pluralidad que actualmente caracteriza a la sociedad mexicana, y promueva el respeto a los derechos humanos de los distintos grupos poblacionales del país.

Los medios electrónicos se han transformado en un factor fundamental de la cohesión social y son un vehículo privilegiado para la transmisión y difusión de contenidos que permitan a la población mejorar sus niveles de vida, aprovechar los servicios sociales disponibles, enriquecer sus conocimientos en materia de salud, educación y alimentación, prevenir los crecientes

problemas de adicciones, embarazo temprano, violencia doméstica y social, entre otros.

La amplia penetración de los medios de comunicación electrónica los ha convertido en los canales a través de los cuales se construye opinión pública, se desarrollan y destruyen figuras políticas y culturales, se denuncia, se juzga, se protege, se informa y desinforma, se enajena, se construyen y destruyen valores, se promueven estereotipos, se convence e induce al consumo. Los ciudadanos receptores de la programación han tenido pocos medios de defensa y protección ante las formas y contenidos de las transmisiones radiofónicas y televisivas. Son audiencias pasivas, sin participación ni opinión, sin defensa ni medios de reclamo y compensación.

Sin embargo, actualmente, los límites a la responsabilidad y libertad de la información son fijados actualmente por los concesionarios, que definen qué se transmite, qué no y cuándo, en realidad con muy pocas limitaciones legales.

No obstante la Constitución política Mexicana y el actual marco normativo sobre comunicación social, autoriza que el Estado concesione el uso del espacio aéreo a los medios de difusión electrónicos para que éstos lo aprovechen con fines comerciales, dentro del contenido de la actual Ley Federal de Radio y Televisión no se consideran ni la participación social, ni el ejercicio de los derechos ciudadanos de los mexicanos, que son demandas planteadas por la sociedad desde hace más de 4 décadas.

En éste sentido, pese a que México ha fungido como signatario y que el Senado de la República ha ratificado diversos tratados internacionales relativos a la materia y se ha comprometido a legislar para que éstos sean incorporados como válidos en la normatividad (de acuerdo al artículo 133 de la Constitución, que contempla que todos los tratados internacionales firmados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado República serán ley suprema de la nación) y que el Pacto de San José, firmado y ratificado en 1981 por el gobierno mexicano, en su artículo 2 claramente dice que: "si el ejercicio de los derechos y libertades no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas, los Estados parte de éste acuerdo se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades"; la legislación actual en éste terreno todavía no los ha integrado.

Algunos de los tratados más significativos en ésta perspectiva son la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en 1948 por la O.N.U, con sus artículos 12, 19 y 29 sobre la libertad de expresión y el derecho a la información. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que retoma estos principios la O.E.A. en temas relativos a la libertad de expresión y de información, en sus artículos 4 y 28. Y finalmente, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la O.E.A. efectuada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, se añaden la libertad de expresión y el derecho a la información, el derecho a la privacidad y el derecho de réplica en sus artículos 11, 13 y 14.

De la misma manera que se entendió siempre que la libertad de impresión implicaba la posibilidad de publicar ideas u opiniones a través de los medios impresos de comunicación, varios de estos tratados refieren en la actualidad esta libertad a la posibilidad de acceso a los medios electrónicos de comunicación.

Por ejemplo, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, conocido como el Pacto de San José, en su artículo 19, señala que: "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 cualquier otro procedimiento de su elección". Por su parte, en su artículo 13, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la O.E.A. establece que: "No se puede restringir el derecho de expresión por vías o métodos indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de aparatos usados en la difusión de información, o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas u opiniones".

La actual Ley Federal de Radio y Televisión fue promulgada en 1960 y su primer reglamento expedido en 1973, siendo su modificación más reciente la del 10 de octubre del 2002. A 44 años de su promulgación, se observan cambios políticos, sociales, económicos, culturales, demográficos y tecnológicos de gran trascendencia en el país, que no son contemplados dentro de la actual normatividad y que modifican sustancialmente el contexto en el que aquella fue creada.

Es decir, la promulgación de la actual Ley Federal de Radio y Televisión, vigente desde el 8 de enero de 1960, estableció las normas para una industria radiofónica que contaba en ese momento con 40 años de desarrollo y consolidación y a una televisión con un poco más de 10 años de exitosa carrera. Dicha Ley se convirtió en el eje sobre el que se han marcado, en los últimos 44 años, las pautas generales de la actividad de los medios de mayor impacto hoy en día, la radio y la televisión abierta. Sin embargo, la realidad que pretende normar en pleno siglo XXI es absolutamente distinta al del momento en que fue promulgada.

Por ello, ahora es más necesario que antes realizar una reforma integral a la Ley Federal de Radio y Televisión, de manera que el aprovechamiento de un bien público nacional y limitado como el espectro radioeléctrico, no privilegie sólo el beneficio económico sino el beneficio social de la población. Al igual que el suelo, el agua y el subsuelo, el espacio aéreo es propiedad de la Nación, de todos los mexicanos. Las actividades de la radio y la televisión son además de servicio público, y deben por lo tanto atender a las necesidades sociales, promover el desarrollo educativo y cultural, el mejoramiento de la salud y la preservación del medio ambiente, contribuir a un mayor respeto a la pluralidad y la diversidad social, étnica y de género de los mexicanos y al desarrollo de una amplia cultura cívica y de integración nacional.

De la existencia de esta realidad jurídica anacrónica, surgió durante varias décadas la demanda nacional ampliada de reformar la Ley Federal de Radio y Televisión. En este sentido, dicha inquietud no es un proceso nuevo en el país, pues durante más de 20 años académicos, organizaciones sociales y civiles, comunicadores y trabajadores de los medios, legisladores y ciudadanos han propuesto, a través de diversas consultas públicas, foros y propuestas legislativas, una reforma a dicha ley.

Momentos significativos en este proceso fueron las consultas públicas nacionales de 1980, 1983 y 1995. Posteriormente, en 1999-2000, más de 600 organizaciones sociales y civiles se unieron en el esfuerzo denominado Poder Ciudadano, que concluyó con la elaboración de propuestas para la agenda de diversas temáticas, entre ellas la de los Medios de Comunicación, que fueron signadas por los entonces candidatos a la Presidencia de la República en el año 2000, entre ellos Vicente Fox.

El proceso de diálogo de varios meses entre los organismos de la sociedad civil y el equipo de transición, en el que participaron 53 organizaciones entre julio y diciembre del 2000, culminó con el compromiso del Presidente para impulsar una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión. Este proceso dio un salto cualitativo cuando, a partir del 5 de marzo del 2001, la Secretaría de Gobernación instaló la "Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos", en la que

por primera vez se asumía desde la esfera gubernamental, la necesidad de la participación de la sociedad en la discusión del tema y se ofrecía la posibilidad de dialogar a todos los sectores interesados.

Dicha Mesa contó con una representación amplia de todos los actores vinculados al proceso de la comunicación y a la acción legislativa. Desde el inicio de los trabajos fue claro para todos los actores la necesidad, impostergable, de una reforma integral a la Ley Federal de Radio y Televisión, que diera respuesta a la transformación que el país había experimentado a lo largo de más de cuarenta años. Así, debatieron durante dieciocho meses legisladores, permisionarios, partidos políticos, empresarios, funcionarios públicos de las dependencias del Ejecutivo Federal con competencia en la materia, universidades y la sociedad civil organizada, con el fin de crear un nuevo marco normativo avanzado para los medios de difusión electrónicos.

En un clima de diálogo abierto y respetuoso se lograron acuerdos y consensos en cada una de las siete mesas de trabajo, tomando como referentes jurídicos fundamentales para construir esta propuesta fueron la Constitución General de la República, la propia Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados internacionales relativos que han sido suscritos por México y ratificados por el H. Senado de la República y el derecho comparado internacional en la materia.

Sin embargo, asombrosamente este proceso de diálogo y búsqueda de consensos para alcanzar una nueva propuesta legislativa democrática y acorde a los nuevos tiempos del México moderno, fue interrumpido por el Poder Ejecutivo el 10 de octubre del 2002 con la publicación del Decreto que modificó el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión vigente desde 1973 y el Decreto por el que se autoriza a los concesionarios el pago en especie del impuesto especial por hacer uso de un Bien de la Nación, calificado como de interés público, antes consistente en el 12.5 % del tiempo total de transmisión diaria.

La emisión de dicho decreto presidencial, no resolvió las demandas ciudadanas expresadas durante décadas de múltiples formas, pues fue pactada desde los intereses de los grandes monopolios informativos y estructuras de poder y dejó más vacíos y retrocesos que los que existían antes. Al contrario incrementó el abismo democrático existente entre estructura comunicacional y participación social.

En reacción a ello, el 21 de noviembre del 2002 la representación de la Mesa Ciudadana para la *Reforma Integral de los Medios Electrónicos* decidió retomar la iniciativa y envió una comunicación a la Presidencia de la *Comisión Especial para la Reforma del Estado* mediante la cual solicitó formalmente la presentación ante los miembros de la Comisión y las diversas fracciones parlamentarias la propuesta de *Iniciativa de Ley de Radio y Televisión*, la cual fue considerada como una de las resultantes de la Mesa de Diálogo, hasta el momento en que sus trabajos se cancelaron.

Con base en dicha solicitud y previo acuerdo de la *Comisión Especial para la Reforma del Estado*, el cuatro de diciembre del 2002 se recibió de las organizaciones sociales, representadas en la Mesa de Diálogo, el proyecto de *Iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión* que retoma los principales acuerdos y propuestas presentadas en dichos trabajos. Fue la sociedad organizada la que presentó el resultado del diálogo y depositó en el Congreso sus expectativas exigiendo el compromiso de avanzar en la reforma pertinente.

Así, los grupos ciudadanos solicitaron expresamente a la *Comisión Especial para la Reforma del Estado* que su anteproyecto se incorporara al proceso de discusión y deliberación legislativa. Ante ello, reconociendo el Senado de la República que en nuestro país no existe en la Constitución el

derecho ciudadano para iniciar leyes, un grupo de legisladores avanzados políticamente suscribieron la Iniciativa sin asumir plenamente el contenido de la misma; y decidieron ser un salvoconducto de esa aspiración inacabada y atender el legítimo planteamiento que la sociedad organizada le hizo al Senado en el sentido de llevar a cabo el proceso legislativo correspondiente para analizar, discutir, modificar, enriquecer y ampliar los contenidos temáticos a que obliga la materia, con apertura hacia todas las personas o grupos interesados, de tal manera que en todo momento se preservara el sentido incluyente y plural, que animó el espíritu de presentar dicha Iniciativa.

De aquí, la necesidad estratégica de revisar el actual modelo de información electrónico colectivo que existe en el país, para construir en el proceso de transición a la democracia un nuevo modelo de comunicación nacional que responda a las necesidades de los grandes grupos sociales.

Por ello, es urgente que el Congreso de la Unión reforme la actual Ley Federal de Radio y Televisión con un profundo sentido ciudadano, pues el Estado y el Poder Legislativo están en seria deuda histórica con la sociedad desde hace más de 4 décadas. Dicha reforma en sentido ciudadano debe otorgar certeza jurídica al ejercicio de los derechos ciudadanos como la libertad de expresión, el derecho a la información y un verdadero derecho de réplica, misma que sólo podrá garantizarse mediante la constitución de un órgano regulador, que vigile el respeto de estos derechos, realice las labores de arbitraje y asegure que tanto los medios, como el Estado cumplan con su responsabilidad ante la sociedad.

Por consiguiente, la nueva reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, debe contemplar, entre otras, por lo menos, las siguientes 9 directrices fundamentales:

1. Garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de réplica como derechos ciudadanos básicos
2. Posibilitar la constitución de una autoridad autónoma, que otorgue seguridad y certeza jurídica a los concesionarios, posibilite la independencia efectiva del Ejecutivo y brinde a los ciudadanos confianza y transparencia en el cumplimiento adecuado de la Ley.
3. Garantizar la transparencia y la seguridad jurídica en el otorgamiento, la supervisión y el refrendo de las concesiones.
4. Flexibilizar el otorgamiento de permisos y el funcionamiento de las emisoras con carácter no lucrativo.
5. Precisar la finalidad social y definir una figura jurídica para los medios bajo explotación directa del Estado.
6. Permitir un acceso y un tiempo de difusión más amplio y equitativo a los distintos poderes y organismos autónomos del Estado.
7. Estimular la producción nacional independiente, a través de la creación de un Fondo Público con este objetivo.
8. Proteger al público televidente, en especial a los niños y adolescentes, y reducir la transmisión de programas con alto contenido de violencia.
9. Lograr una regulación adecuada de la propaganda comercial.

El proceso de transición a la modernidad democrática que actualmente vive nuestro país, requiere de una mayor institucionalidad del Estado en términos de pluralidad, participación y deliberación pública, en el que el acceso a la información y el concurso de los medios electrónicos es indispensable. Legislar en la materia y reorganizar las relaciones entre el Estado, la sociedad y los medios es un compromiso que México tiene pendiente, por el papel estratégico que los medios tienen en la construcción de la democracia y en la transición pacífica a otro orden social más equilibrado. Este proceso

constituye el corazón de la Reforma del Estado. Por ello, de no reformarse con perspectiva ciudadana dicha ley, el país no podrá acceder a la modernidad, pues el eje central de la modernidad hoy día cruza por la existencia de medios de comunicación democráticos.

Notas:

1 "Proyecto de Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión", 58° Legislatura, H. Congreso de la Unión, México, D.F., 2003.

2 "El Derecho a la Información en el Marco de la Reforma del Estado en México", Información Relevante sobre Medios de Comunicación en México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, mayo de 1998.

Dr. Javier Esteinou Madrid

Investigador Titular del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, D.F., México