

POLÍTICAS PÚBLICAS EN RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO 2004-2019

Florence Toussaint

Punto de partida

Las políticas públicas en radiodifusión y telecomunicaciones en México pueden considerarse, en su desarrollo – desde la matriz de la economía política–, en dos ámbitos: el legislativo y el de las instituciones. Las leyes se han venido transformando desde ambas vertientes: la relación del Estado con los medios más el desarrollo tecnológico y las exigencias de una sociedad crítica que buscó democratizar el uso de las concesiones y los aparatos técnicos. Respecto de las instituciones, estas surgieron y se han extinguido en conjunción con la legislación que les da sustento.

Ahora bien, tanto el diseño de la ley como el de las instituciones tiene dos caras: de un lado lo que la letra dice; del otro lo sucedido en la realidad. La acción del gobierno y de los grupos de interés se ve reflejada en decisiones concretas rebasando o distorsionando el espíritu de las leyes. De ahí la necesidad de hacer un análisis científico, de revisar las consecuencias de las modificaciones legislativas y de política pública. Serán los datos y el movimiento de los procesos, vistos desde una perspectiva crítica, lo que dará el saldo positivo o negativo de una modificación legal.

Desde la perspectiva teórica de la economía política, las políticas públicas se ven constreñidas por el contexto internacional, el matiz ideológico de los gobiernos, la tecnología y las recurrentes crisis del capitalismo. A partir de los años

90 en occidente, la concentración empresarial, la globalidad y las modificaciones tecnológicas tienen un impacto muy destacado en las políticas públicas.³ Añadamos, como señala Sierra: “El predominio ideológico de la liberalización del mercado, como mecanismo para la producción de resultados sociales eficientes y competitivos [que] ha conllevado, en el terreno de la comunicación, (a) la configuración de una nueva hegemonía trasnacional que termina traducándose en la lógica totalitaria del monopolio del habla, a cargo de los conglomerados multimedia” (Sierra & Vallejo, 2017, p.17).

En México las actuales legislaciones e instituciones provienen de la regulación de prácticas que se habían establecido desde los años 80, en las que el país da un giro en su modelo económico hacia el neoliberalismo. Adopta las directrices del esquema privatizador para propiciar una ampliación del mercado, una competencia oligopólica y el rezago de la opción no lucrativa. Esta circunstancia, paralela a la lucha de la sociedad por democratizar los medios, dio lugar a una legislación que establece una clara predominancia del mercado sobre el sector social, aunque incluyendo algunos aspectos que habían sido reclamos históricos.

El presente texto expone de manera resumida los antecedentes históricos de la legislación de 2014, el contexto en el que se producen las reformas constitucionales de 2013, las líneas fundamentales de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como las de la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano.

3 Según Oxfam Internacional, citado por Sierra y Vallejo (2017, p.17), la alta rentabilidad y rápido crecimiento de los conglomerados mediáticos han propiciado que la riqueza se concentre. En la lista de los más ricos figuran “Cinco empresarios relacionados con la industria de la tecnología, los servicios de información y las telecomunicaciones: Bill Gates, cofundador de Microsoft; Carlos Slim Helú, propietario del grupo Carso; Jeff Bezos, fundador y director ejecutivo de Amazon; Mark Zuckerberg, cofundador y CEO de Facebook; y Larry Ellison, cofundador y CEO de Oracle”.

La legislación se ocupa de concesiones de radio, televisión, satélites e internet. En este análisis dejaremos fuera el rubro de satélites e internet para centrarnos en la radiodifusión.

Antecedentes

En materia de radiodifusión y telecomunicaciones no ha habido, desde el Porfiriato (1876-1910), cuando se establecieron las bases para definir a los medios como parte de las “vías generales de comunicación”, un cambio drástico que ponga en primer plano los contenidos frente a la infraestructura. La distribución del espectro estuvo atada a las directrices que una economía “mixta” (Estado-mercado), vigente hasta 1980, privó en el país. A partir de entonces, y supeditada a la prevalencia del mercado sobre el Estado –lo que se ha dado en llamar el esquema neoliberal–, el espectro sigue siendo un bien explotado en su mayor parte por la empresa y solo de manera marginal utilizado para fines educativos, culturales y de formación política democrática.

En la primera mitad del siglo XX lo que prevaleció fue la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley Federal de Radio y Televisión (1960). En lo técnico, el manejo del espectro radioeléctrico en su versión analógica. Poco a poco se introdujeron nuevas tecnologías como el cable y el satélite, ubicándose las bases para la convergencia en la transmisión de señales. Se legisla entonces en relación con el satélite y aparece la Ley Federal de Telecomunicaciones (1995). La segunda etapa se perfila de manera nítida en los años 80, cuando se introducen las computadoras para la producción y en los 90 se pasa paulatinamente hacia la digitalización. A partir del apagón analógico en televisión y la prevalencia de internet, se produce un giro de 180 grados y lo que sigue es pasar toda señal a la tecnología digital. Por este motivo, parece indispensable considerar en una nueva legislación también la

convergencia de radiodifusión y telecomunicaciones. Surgen entonces la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en 2014, aún vigente. Y la Ley del Sistema de Radiodifusión del Estado mexicano, igualmente activa.

En un principio la Ley de 2014 despertó el entusiasmo de una parte de los analistas, que vieron plasmada la exigencia de, por un lado, hacer converger en una misma legislación la radiodifusión y las telecomunicaciones; por otro, aceptar las demandas de grupos sociales e indígenas marginados del espectro. Así mismo, la defensoría de las audiencias y los consejos ciudadanos fueron naturalizados, aunque también se señalaron los defectos (Zallo, 2016; Torres, 2014; Montesinos, 2012).

Tanto la ideología como “las preocupaciones morales pueden afectar los logros del ciclo económico y con ello los poderosos intereses privados, razón por la cual también se privilegian posturas instrumentalistas, tal como sucedió con la aprobación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (2014)” (Noguez, 2019).

Bajo la presión de los empresarios, varios puntos que regulaban contenidos, publicidad y ventajas para el público fueron desechados, la ley se reformó en 2018 (antes de las elecciones) y su aplicación, así como el comportamiento del IFETEL en el otorgamiento de concesiones, da cuenta de que las desigualdades persisten y que el espectro sigue al servicio del negocio por encima del bien común.

Mientras se legisla mirando sobre todo el desarrollo tecnológico y los intereses empresariales en la infraestructura, los contenidos se desatienden. Los mensajes, los datos que transitan por el cable o el aire se miden, se cuantifican, se codifican, pero no serán clasificados por el tipo de construcciones simbólicas que vehiculan. Amparados en la libertad de expresión, los concesionarios comerciales –que además acaparan las frecuencias– producen y difunden mensajes mercantiles, banales, de baja calidad estética, racistas, de índole sexista y con alto contenido de violencia. El Estado cumple

con sostener, así sea precariamente, a los medios públicos que en algunos casos hacen contrapeso a los privados y en otros los emulan.

Recorrido histórico

Con el objetivo de dar marco al análisis de los actuales movimientos en radiodifusión y telecomunicaciones haremos un recorrido por las principales decisiones públicas de los gobiernos de 2000 a 2018. A partir de este momento puede considerarse que se transita hacia el mundo digital dentro de una economía altamente concentrada en pocos capitales, lo que da lugar a una inmensa brecha entre ricos y pobres, manifestada en una brecha digital que comprenderá varios aspectos: acceso, apropiación, consumo.

La digitalización se generaliza en México en los años 90 del siglo XX. A partir de entonces, las industrias culturales adoptan poco a poco la nueva tecnología. Sea la prensa, el cine, la radio o la televisión, internet va a servir como el nuevo soporte. Una vez en la red se habrá de desarrollar un lenguaje distinto al analógico cuyos rasgos principales son: la ubicuidad, la convergencia, el uso de todos los medios en un solo portal. Dentro de estos podemos distinguir el formato que se apoya en la interactividad, la intertextualidad, la multimedia. Debido a estos elementos cambian la producción, la distribución y el consumo de los contenidos (Toussaint, 2012).

Cada país adopta lo digital a un ritmo diverso. El impulso inicial proviene de los centros de poder económico y político: Estados Unidos, la Unión Europea y, posteriormente, China. Una vez establecido el nuevo parámetro tecnológico, surgen empresas que van a desarrollar distintas aplicaciones y usos de internet, todas en el contexto de la mercantilización. Las hoy conocidas como GAFA (Birkinbe, Gómez, Wasko, 2017) acaparan el mercado y en conjunción con los estados pode-

rosos van dictando las políticas, y con ello el derrotero de la llamada Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Para dar paso a la Sociedad de la Información y la Comunicación (SIC), los estados se afilian al neoliberalismo, modelo consistente en privatizar los recursos públicos, las empresas estatales, adoptar los estándares técnicos elaborados en las metrópolis desarrolladas, adecuar la legislación a dichas políticas, abrir las fronteras mediante la firma de tratados de libre comercio. Bajo estas orientaciones se pierde soberanía tanto en lo cultural como en lo informativo. En países dependientes de la tecnología extranjera, esa dependencia se intensifica. De esa manera y en virtud de que internet es global, las comunicaciones se vuelven planetarias, sin limitaciones ni legislación restrictiva, lo que abre la puerta a la libre expresión de las ideas, al vínculo entre usuarios pero también al uso faccioso de las redes, antidemocrática,⁴ violenta y anónima.

En este contexto, se produce en México el tránsito hacia lo digital, totalmente bajo el paraguas del neoliberalismo, vale decir con primacía para las empresas privadas y la tecnología elaborada fuera del país. El cambio de gobierno del 2000, que implicó profundizar la tendencia neoliberal, es propicio para adoptar la tecnología proveniente de Estados Unidos, siguiendo con la pauta adoptada por los gobiernos desde 1950, con el inicio de la televisión. En 2004, el entonces presidente, Vicente Fox, decide favorecer el estándar estadounidense para la televisión digital terrestre.⁵ Así mismo, decreta el

4 El caso de Cambridge Analytica es un ejemplo de lo antes dicho.

5 México junto con Honduras, El Salvador y Panamá son los países que adoptan el estándar estadounidense, mientras que la mayoría de los países de América Latina se inclina por el japonés-brasileño. Solo Cuba adopta el chino, al respecto ver Toussaint, Florence (2017) "La televisión pública en América Latina: su transición a la era digital" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 62, número 229, enero-abril, pp. 223-242, UNAM, México.

apagón analógico para 2021 y refrenda automáticamente las concesiones (comerciales), no así las públicas (permisos) con lo cual se beneficia al sector de lucro en detrimento del social y cultural.

Con el objetivo de que los concesionarios empezaran la transición comprando nuevos equipos, se les otorga un “canal espejo” digital por cada uno de los analógicos que usufructúan. No así a los canales públicos.

Corría el año 2006, el sexenio de Fox llegaba a su fin, había que apresurar la legalización de lo que para las mayorías significaba en realidad un despojo. Con ese fin, era necesario asentar en una ley las modificaciones. Bajo la protección de un estado de tendencia pro empresarial, sin visión social, bajo el esquema neoliberal, se elabora una ley prácticamente dictada por el consorcio de medios más grande del país: Televisa. En esta se legaliza el oligopolio y se evita un nuevo reparto de las frecuencias radioeléctricas. El 11 de abril se publica la ley que sería conocida como Ley Televisa. Culminaba así un periodo de mayores apoyos a lo comercial.⁶

La ley no pasó sin modificaciones, ya que 47 senadores miembros de la LIX legislatura promovieron una “controversia constitucional” ante la Suprema Corte de la Nación. Algunos artículos fueron considerados inconstitucionales y se los derogó de la ley, sin embargo, el eje principal quedó plasmado.⁷

6 En 2002, Vicente Fox reforma el decreto de 1968 mediante el cual los empresarios pagaban en especie, el 12.5% de su tiempo aire diario, el impuesto a los derechos de uso de un bien de la nación. Lo reduce al 1.25%, en una primera alianza con los medios. Tal acción habría de redituarle apoyo a sus políticas, mientras que los concesionarios liberaron un tiempo de venta. Este fue comprado en gran parte por el Estado.

7 Sobre la discusión de la ley, los procedimientos legislativos para lograrla, debe consultarse el libro *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*, (2009) coordinado por Javier Esteinou Madrid y Alma Rosa Alva de la Selva, UAM-Friedrich Ebert Stiftung, México.

Las elecciones de 2006, que perdió por un cuestionado 56% el candidato de la izquierda frente al de la derecha, reforzaron la tendencia privatizadora del espectro. Para mantener la hegemonía, 18 personas ligadas a las principales televisoras del país: Televisa y TV Azteca, fueron candidatos al Congreso, de las cuales 16 pasarían a formar parte de la LXII legislatura (Ramos, 2012).

La adopción de la modalidad digital para la televisión amplía el espectro, multiplicando las opciones por seis. Se limita su uso a cuatro para evitar interferencias. Desde fines de los años 80 no se habían otorgado nuevas concesiones, en las ciudades mayores del país el espectro analógico se encontraba saturado. Por tanto, además de asegurar la predominancia de las empresas existentes a través de sus canales espejo –lo que más adelante daría lugar a la instalación del triple play– se sacaron a licitación tres cadenas digitales de 123 canales cada una.

De las tres a licitarse, dos quedaron desiertas. La tercera la obtuvo el Grupo Imagen, parte del consorcio de Olegario Vázquez Raña; surgió así Cadena 3, cuyos antecedentes se encontraban en la relación de Fox con el empresario, dicha relación le valió la compra del periódico Excélsior en 2006 por 585 millones de pesos y el Canal 28 analógico mismo que se convertiría en Canal 3, con origen en la ciudad de México, ya en TDT se le agregarían los canales obtenidos en la licitación de 2014. Más tarde el canal informativo Excélsior saldría en cable. De esta manera surgiría otro oligopolio de medios, parte de un conglomerado empresarial aglutinando hospitales, restaurantes, hoteles, un banco, una financiera y una compañía de seguros.

Para que la TDT pudiera hacerse efectiva, era necesario que la población obtuviera nuevos aparatos que fueran técnicamente capaces de recibir la señal. El gobierno gastó 25 mil 992 millones de pesos (Ortega, 2015) en obsequiar pantallas digitales, usando además este regalo como forma de hacerse propaganda política. Si bien el reparto dio lugar a que los

habitantes pudiesen sintonizar de nuevo sus canales favoritos ahora en digital, la compra se hizo exclusivamente para beneficiar a los concesionarios televisivos, puesto que las pantallas entregadas no tenían el rasgo de poderse conectar a internet, lo cual habría facilitado a la gente obtener dicha conexión sin necesidad de adquirir un equipo de cómputo.

El siguiente cambio de gobierno (2012), igualmente signado por una serie de irregularidades, especialmente la compra del voto a través de empresas de dudosa procedencia, profundizó –fijando en leyes y políticas– la predominancia de lo comercial sobre lo social. De nueva cuenta había triunfado la visión capitalista, a favor de los consorcios, que se iba a reflejar en las siguientes reformas constitucionales. Con el fin de obtener la mayoría calificada que se necesita para modificar la Constitución, el sistema operó a través de engaños, compra de voluntades y una extensa campaña propagandística que dio lugar al controvertido Pacto por México. Este consistió en lograr el aval de los tres partidos mayoritarios: PRI, PAN y PRD. El voto del Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue obtenido gracias a que el instituto político se había debilitado en la última elección de su dirigencia. La planilla ganadora fue acusada de fraude en las elecciones internas, los disidentes apelaron al Tribunal Federal Electoral, quien dio la razón a los inconformes. Se quedó con el poder un grupo inclinado a realizar acuerdos con el gobierno y partidos de derecha, que a la larga dieron como resultado la pérdida de los principios del instituto político. De tal modo que, después de la derrota del candidato presidencial de izquierda Andrés Manuel López Obrador en 2012, la dirigencia estuvo en posibilidad de lograr que los legisladores de su partido firmaran el Pacto por México en 2013. Este consistió en formar mayoría absoluta en las Cámaras para poder reformar la Constitución, como se afirmó antes.

Gracias al pacto y a los acuerdos signados anteriormente por Vicente Fox y Felipe Calderón se logró modificar la Carta Magna. En materia electoral las innovaciones

pueden agruparse en seis grandes ejes temáticos: régimen de gobierno, autoridades electorales, régimen de partidos, fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña, comunicación política e instrumentos de participación ciudadana.⁸ En materia petrolera, la más controvertida, se abrió la participación de la iniciativa privada nacional e internacional, eliminando la prerrogativa del Estado a ser el único en gestionar la extracción, refinación y distribución de petróleo y gasolina. Respecto de la radiodifusión y las telecomunicaciones, los cambios dieron lugar a la expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y a la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano, ambas publicadas en 2014.

Marco legal de 2014

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en su Título Primero, Capítulo I, habla del ámbito de Aplicación de la Ley y de la Competencia de las Autoridades, así como las disposiciones generales:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre estos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre

8 El documento completo puede consultarse en <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>

conurrencia en estos sectores, para que contribuyan a los fines y al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 6º, 7º, 27º y 28º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 2. Las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general.

El Estado, al ejercer la rectoría en la materia, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación y garantizará la eficiente prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y *para tales efectos establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios*. En todo momento el Estado mantendrá el dominio originario, inalienable e imprescriptible sobre el espectro radioeléctrico (LFTC, 2014).⁹

En el contexto de neoliberalismo imperante en el país, destaca que, aun hablando de “los derechos de los usuarios y las audiencias, el énfasis está puesto en el “proceso de competencia y libre concurrencia” en el primer párrafo y, en el segundo, al señalar de nuevo que “establecerá condiciones de competencia efectiva” sin reafirmar el resguardo de los derechos de los usuarios y audiencias. Es decir, la visión empresarial y mercantilizada de las telecomunicaciones y radiodifusión queda plasmada en las disposiciones generales de la Ley, vale decir en su espíritu general.

El artículo 2 se refiere a que “Las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general”. Y en el artículo 3 se enlistan los conceptos técnicos según los cuales se entenderá la Ley respectiva. Son LXXI, es este último y único el que se refiere al “usuario final”.

En el artículo 6 menciona que “A falta de disposición

⁹ Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión 2014 (última reforma 2018). Las cursivas son nuestras.

expresa en esta Ley o en los tratados internacionales se aplicarán supletoriamente”: Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley Federal de Protección al Consumidor; Ley Federal de Procedimientos Administrativos; el Código de Comercio; el Código Civil Federal; el Código Federal de Procedimientos Civiles y las Leyes Generales en Materia Electoral.

Paralelamente, se crea una institución que deberá regular el cumplimiento de la Ley, denominada Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), aparece el 10 de septiembre de 2013. Se deriva de la anterior Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). Se diferencia de esta última en que se le otorgará autonomía respecto del gobierno. En concordancia con lo anterior se modifica otro organismo regulador, este se denomina Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), es un órgano constitucional que tenía a su cargo vigilar, promover y garantizar la libre competencia y concurrencia en el mercado mexicano.

La creación del IFT está contemplada en la ley, se refiere en el Capítulo II “De la competencia de las Autoridades”, Sección I, “Del Instituto”. Igualmente se describe a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en la Sección II, “De la Secretaría”. Se especifican las funciones de cada una. La nueva ley elimina la mayor parte de las responsabilidades antes adscritas a la SCT y le deja básicamente aquellas que tienen que ver con la infraestructura, el resto pasan al IFE.

Las funciones más importantes del IFT son: el encargo de otorgar las concesiones, abrir las licitaciones, recibir solicitudes, cobrar la contraprestación, si aplica, y llevar el seguimiento de las concesiones de radiodifusión y telecomunicaciones.¹⁰ Estas acciones son las que le dan al cuadro radioeléctrico su perfil y constituyen la política pública esta-

¹⁰ Las atribuciones del Instituto y su composición se encuentran en el Título Segundo, Capítulo I, Sección I de la LFTR, última reforma 15-06-2018.

blecida. Se agrega elaborar el programa nacional del espectro, la asignación de bandas, la interoperabilidad, interconexión y uso compartido de infraestructura, permiso de multiprogramación. Vigilar que se cumplan los derechos de las audiencias es también competencia de IFE.

Entre las novedades que aparecen en la Ley de 2014, se encuentra el que se establecen límites a la concentración y a la propiedad cruzada, determinando que aquellos agentes que acaparen más del 50% del mercado serán declarados preponderantes y no podrán, salvo que desinvierdan, obtener más espectro en ninguna de sus modalidades. El límite nos parece excesivamente beneficioso para los oligopolios, ya que puede haber uno solo que sea preponderante con lo cual sus competidores siempre estarán en desventaja.¹¹

El Órgano Regulador del IFT está compuesto por el “Pleno” formado por siete comisionados, incluyendo un presidente, un secretario técnico, una autoridad investigadora. Coadyuvan al gobierno del Instituto un Consejo Consultivo de quince integrantes, su labor es honoraria, duran en el encargo un año y pueden ser reelectos por periodos siguientes, tantos como deseen. Sus observaciones no son vinculantes.

El Pleno del IFT es la instancia de gobierno del Instituto. Sus principales funciones son planear, formular y conducir las políticas y programas, así como regular el desarrollo de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, en estricto apego al derecho de los usuarios de estos servicios (IFT, 2018). Su cualidad de autónomo le permite tomar decisiones que no pueden ser sancionadas, revocadas, modificadas más que por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y solo atendiendo a su inconstitucionalidad.

11 Título Décimo segundo. “De la regulación Asimétrica”. Capítulo I, De la Preponderancia, LFTR, 2018.

Del espectro radioeléctrico

En radiodifusión los principales cambios surgidos debido a la nueva legislación bajo el tránsito a lo digital fueron: descartar la figura de permiso y considerar a todos los emisores en el régimen de “concesión única”; esta fue subdividida en cuatro categorías, a saber: uso comercial, uso público, uso privado y uso social (LFTR, 2018, p. 37).

Cada una de las categorías está destinada a un tipo de concesionario y a un propósito, solamente el uso comercial podrá lucrar, las otras tres distinciones serán para un uso no mercantil. En ese mismo título de la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, en el capítulo VI se establecen los plazos: el límite serán 30 años prorrogables por plazos iguales para los comerciales. Para lograr el aplazamiento se establece que: “La concesión única podrá prorrogarse por el Instituto, siempre y cuando el concesionario lo hubiese solicitado dentro del año previo al inicio de la última quinta parte del plazo de vigencia de la concesión” (LFTR, 2018, p. 55). En virtud de tal prerrogativa, el IFETEL prorrogó a los concesionarios comerciales cuya concesión única venía en 2021 todas las concesiones por 20 años más en 2018, igualmente antes de las elecciones. La permisiva legislación parece hecha a la medida de las necesidades comerciales, pero también políticas. Los legisladores aseguraron así que, si había un cambio de gobierno desfavorable a los empresarios, estos no se vieran afectados y pudiesen gozar de las concesiones durante 20 años más. Por contraste para las de uso social y uso público los plazos son máximo 15 años, prorrogables por un tiempo igual.

Por primera vez en la historia se permite inversión extranjera: el 49% en radiodifusión y se amplió al 100% en telecomunicaciones.

Televisión Pública

En 2010, durante el sexenio de Calderón, se estableció el Organismo Público de Medios Audiovisuales (OPMA). Este obtuvo 30 frecuencias digitales con opción a desplegarse por cinco, un alcance del 56% del territorio, nueve señales más autorizadas pero sin operar, una señal en la capital, Canal 30, e instalaciones para producir y difundir que costaron 500 millones de pesos, además de un organismo generador de contenidos que en dos años había producido 400 programas de entre 8 y 55 minutos (Toussaint, 2012). El presupuesto inicial de Canal 30 fue de 100 millones de pesos. Una parte de las frecuencias fueron trasladadas a Canal Once, emisora pública que en ese momento iniciaba su tránsito a lo digital. En 2014 OPMA se transformaría en el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (LSPREM).

La Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano surge para darle sustento legal al SPREM,¹² sistema que se creó en sustitución del Organismo Público de Medios Audiovisuales (LSPREM; 2018, p. 23). Entró en funciones el 14 de julio de 2014, al mismo tiempo que la LFTR, aunque sufrió reformas, la última de las cuales se dio el 15 de junio de 2018 (LSPREM, 2018).

En términos generales la Ley dispone que el Sistema “deberá contar con las concesiones necesarias para operar”. Sus órganos de gobierno son: su presidente, un contralor nombrado por el titular de la Función Pública, el consejo ciudadano integrado por nueve miembros, la Junta de Gobierno formada por un representante de la Secretaría de Gobernación, otro de la Secretaría de Educación Pública, uno más de la Secretaría

12 Trigésimo. “A partir de la entrada en vigor de este Decreto, el organismo descentralizado denominado Organismo Promotor de Medios Audiovisuales, se transforma en el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano” (LSPREM; 2018, p. 23).

de Salud, tres miembros del Consejo Ciudadano y el presidente de SPR.

Dicen las disposiciones generales:

Se crea el organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado denominado SPREM, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión que tiene por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades federativas a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, independencia editorial y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad (LSPREM, 2018).

Sus atribuciones son coordinarse con los medios públicos del país para actividades culturales, cuidar los acervos, materiales y contenidos, gestionar una plataforma libre. Está obligado a desarrollar un Programa Anual de Actividades y una Memoria Anual.

En la medida en que en el país no solo existen los canales públicos otorgados al SPR, sino emisores no lucrativos adscritos a universidades, a gobiernos de los Estados, a la Federación, a instituciones de educación superior (Toussaint, 2009), tanto de radio como de televisión, parece un desequilibrio establecer una ley solo para SPR y dejar fuera a los demás, quienes no tienen una legislación propia y entran dentro de la categoría de “concesión única” regida por la LFTR. Desde mi

punto de vista, en todo caso habría que establecer una norma de menor jerarquía para el SPREM.

En materia de radiodifusión, otra de las novedades es la inclusión en la LFTR de un capítulo sobre los derechos de las audiencias. Se enlistan los siguientes: recibir contenidos plurales en lo ideológico, social, cultural y lingüístico; programación oportuna en diferentes géneros. Que los concesionarios se abstengan de insertar publicidad o propaganda pagada como si fuera información periodística; deberán respetar los horarios y avisar de los cambios. La audiencia tiene derecho de réplica. No se puede discriminar, se deben respetar los derechos humanos.

Otra de las obligaciones de los concesionarios es la elaboración de un código de ética, aunque este “será emitido libremente por cada concesionario y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad” (LFTR, 2018, p. 99).

Ligado a lo anterior se requiere que los concesionarios cuenten con una defensoría de las audiencias. Esta será nombrada libremente por el concesionario, quien fijará el período de su encargo y su actuación se sujetará únicamente al código de ética. Su nombramiento deberá inscribirse en el Registro Público de Concesiones. Dicho defensor atenderá las quejas de la audiencia, responderá en un máximo de 20 días hábiles. Su rectificación, recomendación o propuesta se hará pública.

Consecuencias prácticas

La puesta en marcha de las políticas derivadas de las reformas constitucionales de 2013 en materia de telecomunicaciones y radiodifusión dio lugar a cambios en la amplitud y cobertura de ambas materias, a la aparición de nuevos

jugadores en el ámbito comercial y en el no lucrativo. Ahora bien, estos cambios siguieron la inercia establecida desde los años 30 en el otorgamiento de concesiones, reforzado en los años 50 con la aparición de la televisión, en los 60 con la Ley Federal de Radio y Televisión, en 1995 con la Ley Federal de Telecomunicaciones para desembocar en la Ley de 2014 que no modifica sustancialmente ni el reparto de concesiones ni la estructura del espectro. Respecto de la defensoría de las audiencias, se establecen sus lineamientos de una manera laxa, no vinculante, carente de sanciones, que en los hechos se queda en denuncias sin mayor efecto sobre la realidad.¹³

A continuación, analizamos, únicamente desde la perspectiva cuantitativa, solo las cifras del reparto de frecuencias de radiodifusión, para dar una idea general del panorama. Veremos que estamos ante un esquema muy parecido al de la etapa analógica, pre convergencia digital.

La televisión

En 2013 las cifras señalaban un total de 1035 frecuencias televisivas, de las cuales 327 eran digitales, menos de una tercera parte. El reparto entre culturales y lucrativas fue 302 contra 733 y respecto de la TDT había 46 públicas frente a 281 concesiones. El 31 de marzo de 2016, IFETEL consigna los datos sobre el número de canales en cada Estado, por ciudades, banda, es decir, TV o la nueva TDT. Los números de 2013 variaron hacia la baja. En total se consignan 821 canales

13 Hubo ya ejemplos de la ineficacia de la tarea de los defensores de audiencias. Carmen Aristegui denunció la poco clara adquisición por parte de la esposa del presidente Peña Nieto de una millonaria casa (9 de noviembre 2014). Aunque el defensor intervino, de cualquier manera se le rescindió el contrato a la comunicadora.

televisivos asignados. De estos, 327 pertenecen a la esfera pública y 494 son privados (Toussaint, 2020, inédito).

La siguiente tabla muestra las variaciones entre 2013 y 2019 para lo público y lo comercial, la proporción se encuentra alrededor de 60-40 a favor de las concesiones destinadas al lucro.

TABLA 1			
TV PÚBLICA Y COMERCIAL 2013-2019			
TOTAL	AÑO	PÚBLICO*	COMERCIAL
1035	2013	302	733
821	2016	327	494
844	2018	254	590
1403	2019	440	963

Fuente: elaboración propia con datos de los listados de IFETEL.

*Aquí se incluyen las concesiones de uso social, permisos y público, que refiere a los gobiernos de los Estados.

Entre 2016 y 2019 lo público pasó de 327 emisoras a 440 y lo comercial de 494 a 963. Una vez establecido el IFT y la nueva figura de “concesión única”, las cifras –considerando los nuevos rubros– son como siguen: lo público creció a partir de 2016 muy levemente, mientras que lo comercial lo hizo de manera sostenida y sustancial pasando de 494 en 2016 a 1000 concesiones para septiembre de 2019. El novedoso rubro de uso social, con el cual se suponía que el cuadrante iba a equilibrarse, resultó un fiasco, pues en 2019 solo se habían otorgado 21, algunas de las cuales están ligadas, mediante Fundaciones, a grupos de concesionarios privados.

TABLA 2
TV PÚBLICA, USO SOCIAL, COMERCIAL

AÑO	PÚBLICO	PERMISO	USO SOCIAL	COMERCIAL	TOTAL
2013	302	302	-----	733	1035
2016	327	76	10	494	907
2018	248	7	13	590	858
2019	353	2	18	963	1336
09-19	433	2	21	1000	1456

Fuente: elaboración propia con datos de los listados de IFE-TEL.

La radio

Sin obligación de pasar a lo digital, la radio se vio modificada por la misma ley que la televisión, puesto que se trata de un ordenamiento para toda la radiodifusión. Por tanto, aparece dentro de la “concesión única” el rubro de uso social que se despliega en lo comunitario e indígena. Estos cambios permiten pasar a la legalidad a algunas emisoras que habían estado difundiéndose sin permiso y aparecen nuevas adscritas a comunidades y a grupos indígenas. Sin embargo, con todo y esta ampliación, la desigualdad entre el ente comercial y el público se reproduce. La estructura del actual espectro sigue favoreciendo el negocio sobre el servicio, la cultura, la información, lo educativo.

Como se puede observar en la tabla siguiente, la proporción es de 65-35, a favor de lo comercial.

TABLA 3
RADIO PÚBLICA Y COMERCIAL

FECHA	PÚBLICA	COMERCIAL	TOTAL
2018	203	1542	1745
2019	586	1466	2052

Fuente: elaboración propia con datos de IFE.

De igual manera que con la televisión, la radio creció en el ámbito de lo público, aunque la diferencia con la pantalla chica es que las cifras de la radio comercial decrecieron en poco más de 100 concesiones. De cualquier manera, la proporción está en alrededor de 65% para la mercantil frente a un 35% de la no lucrativa. Se observa, además, en la siguiente tabla, el reparto en los distintos rubros; destaca el enorme crecimiento de uso social que de cero pasó a 177, mientras que el comunitario obtuvo 81 y el indígena apenas 10. Los 305 del público son concesiones que en su 95% ya existían como permisos.

TABLA 4
RADIO USO SOCIAL Y PÚBLICO

USO SOCIAL	PÚBLICO	SOCIAL COMUNITARIO	SOCIAL INDÍGENA
177	305	81	10

Fuente: elaboración propia con datos de IFE, 2019.

Conclusiones

La LFTR y el IFE sancionan el estado actual de desigualdad entre lo público y lo privado y permiten que el desequilibrio continúe existiendo. La condición de autónomo del IFE posibilita su actuación en sentido contrario a la política pública que lleva adelante la administración federal actual. Se siguen otorgando concesiones, con lo cual pronto también el espectro en TDT se verá saturado.

No se investiga a los solicitantes de nuevas concesiones del tipo uso social respecto de su vinculación con los grandes grupos empresariales, con lo cual se han otorgado frecuencias que, si bien no comercializan pues lo prohíbe su título, sí emiten contenidos muy similares a los privados, así que se adueñan a trasmano de esta opción.

El SPREM no logró equilibrar la balanza a favor de lo público, cultural, de servicio, pues sus frecuencias se desplegaron al mismo tiempo que las comerciales ganaban terreno.

Basada en el principio de hacer rentable el espectro, de hacerlo útil para el negocio, eficiente en materia económica, la política pública respecto de la radiodifusión digital solo copió el esquema previo de la radiodifusión analógica. La nueva tecnología posibilitó el afianzamiento de los consorcios, con lo que se hace más difícil aplicar una política democratizadora, pues estos presentan una resistencia acorde con su tamaño e influencia. Son estos los que aprovechan todo el despliegue de la digitalización para hacer convergentes sus servicios, ofrecer el triple play y colonizar también las telecomunicaciones.

En materia de redes sociales e internet, las GAFAs evitan que se apliquen regímenes fiscales que favorezcan la recaudación del Estado mexicano. Así mismo, se rehúsan a establecer normas o acatar las existentes sobre la protección de datos personales, custodia eficaz de las cuentas y aplicación de sanciones al uso de bots, de campañas de odio, sexismo o discriminación.

Bibliografía y referencias

- Animal Político (2012) Texto completo del Pacto por México. Documento web disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>
- Bibirkin, B., Rodrigo Gómez, Janet Wasko. (2017) Global Media Giants. New York: Routledge.
- Esteinou, J. y Alma Alva de la Selva, (coordinadores) (2009) La Ley Televisa y la lucha por el poder en México. México: UAM-Friedrich Ebert Stiftung.
- IFT (2018) Integrantes del Pleno. Documento web disponi-

- ble en: <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/integran-tes-del-pleno>
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, última reforma DOF 15-06-2018. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios.
- Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, última reforma DOF 15-06-2018. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios.
- Montesinos F. et. al. (2012) “La ley Televisa. Idas y vueltas de un proyecto a la medida de las corporaciones en Mastrini, G. y Carboni, O. (compiladores) Siete debates nacionales en políticas de comunicación. Actores, convergencia y tecnología, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Bernal-Buenos Aires
- Noguez, Isabel (2019) “Vigencia y adaptación de la televisión abierta en México: reflexiones sobre su función social en el entorno digital” en Toussaint, Florence y Sierra, Francisco Economía política y medios digitales, Comunicación social, ediciones y publicaciones, Salamanca, p.240.
- Ortega, E. (2015) Gobierno gasta 25 mil 992 mdp en entrega de televisores digitales. El Financiero, 3 de diciembre de 2015. Documento web disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/gobierno-gasta-25-mil-992-mdp-en-entrega-de-televisores-digitales>
- Ruelas, Ana (2008) Las modificaciones en 2006 a la ley de Telecomunicaciones de México. Contenido y convergencia tecnológica. Revista de derecho privado nueva época, año VI, num. 18-20 septiembre 2007-agosto 2008, pp.131-158. Disponible en www.juridicas.unam.mx
- Ramos, D. (2012) ¿Quiénes llevarán los intereses de las televisoras al Congreso? En Animal Político, Documento web disponible en <https://www.animalpolitico.com/2012/09/telebancadas-quienes-llevaran-los-intereses-de-las-televisoras-al-congreso/>

- Sierra, F. y Vallejo, R. E. (2017) Derecho a la comunicación. Procesos regulatorios y democracia en América Latina, CI-ESPAL, Ecuador.
- Torres, M. (2014) 20 puntos clave en las nuevas leyes sobre telecomunicaciones (9-8-2014), CNN México, México disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/07/09/20-puntos-clave-en-las-nuevas-leyes-sobre-telecomunicaciones>
- Toussaint Alcaráz, F. (2009) La televisión pública en México. Directorio y diagnóstico 2007-2008, FCPYS-Plaza y Valdés, México.
- Toussaint, F. (2012) “Evolución de las industrias culturales” en Covi, D. (coordinadora) Industrias culturales en México, UNAM/SITESA, México.
- Toussaint, F. (2017) “La televisión pública en América Latina: su transición a la era digital” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. 62, número 229, enero-abril, pp.223-242, UNAM, México.
- Toussaint, F. y Sierra, F. (2019) Economía política y medios digitales, Comunicación social, ediciones y publicaciones, Salamanca.
- Valdez-López, Orlando E.; Romero-Rodríguez, Luis M., Hernando-Gómez, Ángel (2019). “Estructuras de poder en el control de los medios televisivos privados de América andina”. El profesional de la información, v. 28, n.6, e280605. <https://doi.org/10.3145/epi.2019.nov.05>
- Zallo, R. (2016) Tendencias en comunicación. Cultura digital y poder, Gedisa, Barcelona.