

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**



329892
BIBLIOTECA



22 JUN 2012

**LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA TELEVISIÓN COMERCIAL:
1950-2007**

TESIS QUE PRESENTA

AÍDA-AÍXA CHÁVEZ MAGALLANES

Doctorado en Política Pública

DPP 07

MAYO 2010

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**



TECNOLÓGICO DE MONTERREY

EGAP

Escuela de Graduados en Administración
Pública y Política Pública

**LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA TELEVISIÓN COMERCIAL:
1950-2007**

T E S I S

QUE PARA OPTAR EL GRADO DE

DOCTORA EN POLÍTICA PÚBLICA

PRESENTA

MTRA. AÍDA-AÍXA CHÁVEZ MAGALLANES

DIRECTOR DE TESIS DR. SERGIO RICARDO MÁRQUEZ RÁBAGO

**Comité de tesis: DRA. INÉS CORNEJO PORTUGAL
DR. HÉCTOR MORENO NÚÑEZ**

**Jurado: DR. SERGIO MÁRQUEZ RÁBAGO
DRA. INÉS CORNEJO PORTUGAL
DR. HÉCTOR MORENO NÚÑEZ**

**Presidente
Secretario
Vocal**

Atizapán de Zaragoza, Estado de México, 4 de mayo de 2010.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
Capítulo I. Planteamiento de la investigación. Dinámica de continuidad y cambio	
.....	6
 Introducción.	6
1.1 Antecedentes del problema de investigación.....	6
1.2 Objetivos.....	17
1.2.1 Objetivos generales.....	17
1.2.2 Objetivos específicos.....	17
1.2.3 Preguntas de investigación.	20
1.3 Justificación.	23
 Fuentes de información.	27
Capítulo II. Marco metodológico. El camino de la investigación.	29
 Introducción.	29
2.1 Objetivo general.	29
2.2 Alcance de la investigación.	31
2.2.1 Unidad de análisis.....	35
2.2.2 Horizonte temporal.	35
2.3 Enfoque Cualitativo.....	37
2.3.1 Hipótesis.	38
2.4 Métodos.	39
2.4.1 Histórico.	40
2.4.2 Analítico.	41
2.4.3 Sintético.....	41
2.5 Fuentes de información.....	42
2.6 Contenido.....	43
2.6.1 Resumen gráfico de tesis	43

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

2.6.2. Capitulado y objetivo de cada capítulo..... 44

Fuentes de información. 51

Capítulo III. Marco teórico. Redes de políticas públicas y el modelo dual de desarrollo institucional.....52

Introducción. 52

3.1 Políticas públicas y las redes de políticas públicas..... 53

3.2 El equilibrio puntuado. 63

3.3 La historia importa. El modelo dual de desarrollo institucional..... 65

3.3.1 La coyuntura crítica. El proceso de generación institucional. 67

3.3.2 Periodo de reproducción. La explicación del poder. 79

Fuentes de información. 81

Capítulo IV. Marco de referencia. La televisión y el sistema de mutuas conveniencias84

Introducción. 84

4.1. Radiodifusión..... 84

4.1.1 Definición. 84

4.1.2 La radiodifusión y la concesión administrativa. 85

4.1.2.1 La radiodifusión. ¿Servicio al público o/y servicio público? 91

4.2 La televisión. 96

4.2.1 Definición. 96

4.2.2 Televisión comercial abierta a nivel nacional..... 97

4.2.3 El sistema de mutuas conveniencias. Las condiciones antecedentes..... 98

4.2.4 La relación entre concesionarios de la televisión nacional y el gobierno federal.
¿Una red de políticas públicas? 114

Fuentes de información. 125

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Capítulo V. Empírico-analítico. La hendidura generadora en la red del sector televisión	130
Introducción	130
5.1 Cambio de rumbo (1996-2000). La hendidura generadora.....	131
5.1.1 La competencia en televisión. Profesionalización de la televisión.....	132
5.1.2 La reforma electoral de 1996. Venta de publicidad y apertura informativa.	140
5.1.3 Los albores del proceso de digitalización. Cambio tecnológico y futuras oportunidades comerciales.....	144
5.1.4 Resultado de elecciones presidenciales del año 2000.....	148
Fuentes de información.	149
Capítulo VI. Empírico-analítico. Decretos del 2002 en la materia	153
Introducción	153
6.1 Elecciones presidenciales del año 2000.....	154
6.2 Camino a los decretos: el Pacto de Beijing y la Mesa de Diálogo para la revisión integral de la legislación de medios electrónicos del 2001	155
6.3 Decretos del 2002 en la materia.....	162
6.3.1 Proceso de expedición	163
6.3.2 Contenido y alcances.	167
6.4 Definición del análisis.	178
6.4.1 Coyuntura crítica y redes de política pública.....	180
6.5 Determinación del impacto en la red de políticas públicas del sector y sus arreglos institucionales.	186
6.6 Determinación del impacto en las políticas públicas del sector.....	189
Fuentes de información.	192
Capítulo VII. Empírico-analítico. El decreto por el que se reformaron las leyes de medios	196
Introducción	196

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

7.1 Decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de las leyes de medios (2006).....	197
7.1.1 Contenido y alcances.....	203
7.1.1.1 Críticas al contenido.....	205
7.1.2 Proceso de aprobación.....	209
7.1.2.1 Cámara de Diputados.....	209
7.1.2.2 Cámara de Senadores.....	214
7.1.2.3 Promulgación, Publicación y la COFETEL.....	230
7.1.2.4 La acción de inconstitucionalidad.....	237
7.2 De la <i>Ley Televisa</i> a los gastos en campaña: reforma electoral.....	249
7.3 Definición del análisis.....	263
7.3.1 Coyuntura crítica y redes de política pública.....	265
7.4 Determinación del impacto en la red de políticas públicas del sector y sus arreglos institucionales.....	273
7.5 Determinación del impacto en las políticas públicas del sector.....	278
7.6 Propuesta de política pública para la televisión comercial.....	280
Fuentes de información	290
CONCLUSIONES.....	298

INTRODUCCIÓN

El 30 de marzo de 2006 se aprobó en el Congreso de la Unión el decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicaciones; éste reorganizó las tareas, el funcionamiento y las políticas públicas del Estado mexicano en materia de televisión, radio y telecomunicaciones. El decreto abrió múltiples interrogantes acerca de la forma en la que se aprueban las normas jurídicas del sector; la pugna de intereses entre los diferentes actores reales de poder; el papel, trascendencia e influencia de los medios de comunicación en la vida democrática del país; entre otras. De manera particular, surgió el tema de la interacción entre actores públicos y privados en la formación de las políticas públicas para la televisión comercial abierta.

Así, partí de la idea de considerar la diversidad de las relaciones entre las autoridades gubernamentales y algunos grupos de la sociedad para comprender de forma más completa las políticas públicas para este medio audiovisual de comunicación masiva, lo cual, a su vez, me condujo al tema de las redes de políticas públicas. De esta forma, esta tesis conceptualiza a las políticas públicas para la televisión comercial abierta como el resultado de un proceso de negociación constante entre actores públicos y privados, que intercambian recursos materiales e inmateriales con el fin de influir en el resultado político.

En consecuencia, la presente investigación analiza, desde la perspectiva de redes, el proceso de elaboración de las políticas públicas para la televisión comercial abierta en México entre 1950 y 2007 y, explica los factores que han contribuido a la estabilidad y cambio de estas políticas a través del tiempo, desde el enfoque del *modelo dual de desarrollo institucional*, considerando el efecto inercial de las políticas públicas establecidas previamente para dirigirse a los problemas del sector televisivo. Ello con la finalidad de responder a dos preguntas generales de investigación: ¿Cuál es la dinámica de continuidad y cambio en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el Gobierno Federal Mexicano entre 1950 y 2007, en su carácter de red de políticas públicas del sector? y ¿Cuál es el impacto de esta dinámica de continuidad y cambio en el proceso de elaboración de las políticas públicas del

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

sector, entre 1950 y 2007? Son estos cuestionamientos los que deben quedar resueltos al concluir el presente trabajo.

La ruta de investigación comenzó con la delimitación del tema, para lo cual se realizó una primera revisión teórico-histórica que, eventualmente, serviría para estructurar los objetivos y organizar el capitulado de la tesis. Esto se desarrolló de la mano de un proceso de justificación, del cual me fue evidente la trascendencia del tema en el ámbito de la política pública. En este sentido, la elección del tema también respondió a un impulso personal de realizar una investigación crítica y pormenorizada de las políticas públicas para la televisión comercial, cuestión con la que tuve contacto por primera vez en mi entonces lugar de trabajo: el Senado de la República.

Concurrentemente, estudié el *Estado del Arte*, es decir, las aristas del debate que los teóricos de las diversas áreas del conocimiento relacionadas con el tema de la tesis ubican como los ejes para la discusión y el diálogo. De esta forma, una primera aportación de la investigación es la conjunción de elementos de distintas disciplinas del conocimiento, para presentar un documento integral de política pública. Para ello elegí obras de Fátima Fernández Christlieb, Manuel Guerrero, Jenaro Villamil, Noam Chomsky, Armand Mattelart, Raúl Trejo, Javier Esteniou, Giovanni Sartori, Luís Humberto Delgadillo, Alfonso Nava, Laura Chaqués, Giovanni Capoccia, Daniel Kelemen, David Collier, Ruth Beris Collier, John Hogan, James Mahoney, entre muchos otros. Todos ellos, mentes críticas y lúcidas que aportaron elementos importantes para elaborar esta tesis.

La presente investigación está estructurada en siete capítulos que se integran de la siguiente forma:

Capítulo I. Planteamiento de la investigación. El objetivo del primer capítulo es definir y delimitar la investigación a realizar, así como señalar las pautas y componentes básicos de la misma. En el primer apartado se mencionan los antecedentes del problema a estudiar; a continuación, se establecen los objetivos generales y particulares, así como, las preguntas de investigación; se presenta la justificación del tema y; finalmente, se indican las fuentes de información del capítulo.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Capítulo II. Marco metodológico. El objetivo del capítulo II es exponer las etapas y reglas de esta investigación: en primer lugar, se definen el alcance de la investigación, la unidad de análisis y el horizonte temporal; de la misma manera, se explica el enfoque del trabajo y se valoran los múltiples métodos a utilizar y su combinación; a continuación, se puntualizan las diversas fuentes de información a través de las cuales se explorarán, describirán y explicarán los hechos que definen el problema de investigación; finalmente, se expone el modelo de análisis y el contenido de la disertación.

Capítulo III. Marco teórico. En este capítulo se desarrollan las herramientas conceptuales mencionadas en el planteamiento de investigación: en particular, la red de políticas públicas y modelo dual de desarrollo institucional. El objetivo de este capítulo es presentar las conceptos teóricos que se utilizarán en esta investigación, así como el estado del arte. El primer apartado consiste en un acercamiento al tema de las políticas públicas, con énfasis especial en el concepto de *redes de políticas públicas*. En el segundo, se comenta muy brevemente el concepto de equilibrio puntuado. Finalmente, en el tercer apartado, se desarrollan los conceptos de dependencia del camino, *modelo dual de desarrollo institucional*, coyuntura crítica y proceso de auto-refuerzo a través de mecanismos de reproducción.

El *modelo dual de desarrollo institucional* establece los tres espacios de tiempo que se analizarán en los capítulos subsecuentes: condiciones antecedentes, hendidura generadora y coyuntura crítica, los cuales estructuran el resto de la investigación. Las condiciones antecedentes se conectan con el capítulo IV; la hendidura generadora con el capítulo V y; la coyuntura crítica con los capítulos VI y VII.

Capítulo IV. Condiciones antecedentes. El objetivo del capítulo IV es presentar las conceptos de referencia de esta investigación y el desarrollo de las condiciones antecedentes de la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el gobierno federal mexicano, como una red de políticas públicas (1950-1996). En el primer apartado se estudian los elementos de la radiodifusión y la concesión administrativa sobre bienes del dominio público. En el segundo, se desarrolla el tema de la televisión comercial abierta a nivel nacional en México; se describe el sistema de mutuas conveniencias entre el gobierno federal y los

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

concesionarios de la televisión y su impacto en el marco jurídico; así mismo, se identifica a la relación entre concesionarios de la televisión nacional y el gobierno federal como una red de políticas públicas; finalmente, se mencionan las políticas públicas del sector asociadas a esta red de políticas públicas.

Capítulo V. Hendidura generadora. En el capítulo V se analizan los elementos que, a partir de 1996 y hasta el año 2000, propiciaron cambios en este *sistema de mutuas conveniencias*, los cuales, en su conjunto, constituyen la hendidura generadora. El objetivo de capítulo es identificar y desarrollar aquellos acontecimientos que afectaron los patrones de interacción entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno mexicano, en su carácter de red de políticas públicas.

Se desarrolla el tema de la inédita competencia en televisión comercial abierta a nivel nacional y el tema de la profesionalización de sus ejecutivos; a continuación se analizan los efectos de la reforma electoral de 1996 en el sector; en un tercer momento se estudia el proceso de digitalización y su impacto en la red; finalmente, se comenta el resultado de las elecciones presidenciales del año 2000.

Capítulo VI. Coyuntura crítica. En el capítulo VI se analiza el primero de los dos casos de estudio: los decretos de 2002 relativos al nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y los tiempos fiscales. El objetivo del capítulo es analizar este acontecimiento a la luz del concepto de coyuntura crítica, para lo cual se hará énfasis en el estudio de los actores, opciones y decisiones. De la revisión de estos elementos se recogerán nuevos patrones de interacción en la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta y el gobierno federal mexicano, como red de políticas públicas del sector, los cuales afectarán a su vez, a las políticas públicas asociadas a la red.

En el capítulo se estudia el resultado de las elecciones presidenciales del año 2000, el *Pacto de Beijing* y la instalación de la *Mesa de diálogo para la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos del 2001*; a continuación; se hace una narración del proceso de expedición de los decretos objeto de estudio; en un tercer momento, se comenta el análisis a realizar considerando los conceptos coyuntura crítica

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

y redes de política pública; finalmente, se extrae el impacto de este proceso en los patrones de interacción en la red así como, en las políticas públicas asociadas.

Capítulo VII. Coyuntura crítica. En el capítulo VII se analiza el proceso de presentación y aprobación del decreto del 2006 en la Cámara de Diputados, para lo cual se realiza un análisis jurídico-político de los cambios propuestos y del proceso de negociación de éstos en la cámara baja. A continuación, se hace referencia al proceso de aprobación de la minuta de decreto en la Cámara de Senadores; se explica el proceso de cabildeo de la minuta en la cámara de alta ante los ojos de la sociedad civil y la cobertura de los propios medios de comunicación; su promulgación y publicación por parte del Ejecutivo Federal, la acción de inconstitucionalidad 26/2006, que tuvo como premisa revisar la constitucionalidad de algunos numerales del decreto del 2006; así como, la reforma a la Constitución en materia electoral del 2007, que como elemento trascendente manejó la prohibición de publicidad comercial electoral en televisión abierta. A continuación, se comenta el análisis a realizar considerando los conceptos coyuntura crítica y redes de política pública; se extrae el impacto de este proceso en los patrones de interacción en la red así como, en las políticas públicas asociadas; finalmente, se hace una propuesta de política pública para la televisión comercial.

Al igual que el capítulo VI, el objetivo del capítulo VII es analizar este suceso a la luz del concepto de coyuntura crítica, para lo cual se hará énfasis en el estudio de los actores, opciones y decisiones. De la revisión de estos elementos se recogerán nuevos patrones de interacción en la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta y el gobierno federal mexicano, como red de políticas públicas del sector, los cuales afectarán a su vez, a las políticas públicas asociadas a la red.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

DINÁMICA DE CONTINUIDAD Y CAMBIO

CONTENIDO

Introducción al capítulo. 1.1 Antecedentes del problema de investigación. 1.2 Objetivos. 1.2.1 Objetivos generales. 1.2.2 Objetivos específicos. 1.2.3 Preguntas de investigación. 1.3. Justificación. Fuentes de información del capítulo.

INTRODUCCIÓN.

El objetivo del presente capítulo es definir y delimitar la investigación a realizar, así como señalar las pautas y componentes básicos de la misma. En el primer apartado se mencionan los antecedentes del problema a estudiar; a continuación, se establecen los objetivos generales y particulares, así como, las preguntas de investigación; se presenta la justificación del tema y; finalmente, se indican las fuentes de información del capítulo.

1.1 Antecedentes del problema de investigación

La democracia es un régimen político¹ en el que las reglas para el *acceso* y el *ejercicio del poder* se encuentran definidas por determinados criterios y principios. En cuanto al *acceso al poder*, Robert Dahl sostiene que es necesaria la concurrencia de ciertas condiciones:

El control de las decisiones del gobierno está depositado constitucionalmente en los funcionarios electos. [...] Los funcionarios electos son elegidos en elecciones frecuentes y conducidas con limpieza en las que la coerción es relativamente poco común. [...] Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de los funcionarios. [...] Prácticamente todos los adultos tienen derecho a presentarse como candidatos para

¹ Un régimen político "el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones". (Bobbio y otros, 2002; 1362)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

cargos electivos en el gobierno. [...] Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin el peligro de un castigo severo, sobre cuestiones políticas, definidas ampliamente, incluyendo críticas a funcionarios. [...] Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Además, las fuentes alternativas de información existen y están protegidas por la ley. [...] Los ciudadanos también tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluidos partidos políticos y grupos de interés que sean independientes. (Dahl, 1991; 21)

En lo que se refiere a las reglas para el *ejercicio del poder*, es necesaria la existencia efectiva de un Estado de Derecho, mismo que se ve definido por las propias reglas constitucionales del Estado.² (O'Donnell, 1996).

Como se sostiene líneas arriba, una de las condiciones de *acceso al poder* es la posibilidad de que los ciudadanos dispongan de fuentes de información diversas y alternativas, con la finalidad de dotarlos de elementos para que formulen sus preferencias políticas. En este sentido, “[...] *la información es la base de todo proceso democrático.*” (Luna, s.f.; ¶14) Por ello, un Estado en democracia debe ser capaz de garantizar a sus gobernados el acceso a dichas fuentes de información.

El medio de comunicación es la vía³ o canal a través del cual dicha información se conducirá de un sujeto a otro; así, la información, la comunicación y los medios de comunicación adquieren gran importancia en el marco democrático: “[...] *la democracia es el resultado de procesos deliberativos y toda deliberación supone la modificación endógena de las preferencias a través de la comunicación.*” (Przeworski, 1995; 27) Empero, el papel de los medios de comunicación en un Estado democrático no se agota en su función de canal; por el contrario, éstos deben desempeñar ciertas funciones básicas. En tal sentido, Manuel Alejandro Guerrero sostiene que los medios de comunicación masiva deben cumplir – por lo menos- tres funciones:

² Sin embargo, el Estado de Derecho también debe cumplir con determinadas condiciones teóricas y prácticas para considerarse como tal. Elías Díaz (1998) en su libro *Estado de Derecho y Sociedad Democrática* señala que los elementos de un Estado de Derecho son cuatro:

a) Imperio de la Ley. La ley debe ser legítima y estar legitimada. La ley legítima es la creada de acuerdo a lo que la Constitución y las leyes establezcan; la ley estará legitimada si no adolece de factores socio-patológicos (males sociales) que lleven a la ley a su ineficacia (corrupción, desconocimiento, multiplicidad, complejidad, etc.).

b) División de poderes. Ésta debe ser real y efectiva.

c) Principio de legalidad. Se resume en el aforismo jurídico de que *la autoridad sólo haga lo que la ley le permite y el gobernado todo aquello que no le esté prohibido.*

d) Garantías jurisdiccionales y administrativas de los derechos del gobernado. Instituciones jurídicas que las protejan. Verbigracia, la queja de derechos humanos, los juicios de legalidad (primera, segunda instancia), juicios de nulidad administrativa, juicios de amparo administrativos.

³ En el léxico de la Constitución Política Mexicana en su artículo 73 fracción XVII.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Proveer a la ciudadanía con [sic] información suficiente para que ésta sea capaz de fundamentar sus elecciones, opiniones y decisiones acerca de los asuntos públicos. En este sentido, los medios proporcionan recursos educativos, informativos y formativos a los individuos para que, eventualmente, éstos tengan bases suficientes para tomar decisiones sobre asuntos que les conciernen.

Ser arena de debates abierta en donde, en principio, las más variadas ideas tienen oportunidad de verse reflejadas y en donde ninguna posición se puede imponer a priori a otra sin mediar un debate.

Vigilar a favor de la ciudadanía al desvelar los asuntos cometidos [sic] por la autoridad y los actos de corrupción. En pocas palabras, los medios se constituyen en lo que ya Edmund Burke denominó como "un cuarto poder" protector de los derechos ciudadanos y componente de los "pesos y contrapesos" del poder. (Guerrero, 2006; 17 y 18).

Los medios se erigen como parte primordial de la *esfera pública* contemporánea, pues tienen potencial para funcionar como canal de comunicación, ágora de debate y vigilantes del poder público⁴; sin lugar a dudas, los medios de comunicación, *por su propia naturaleza*, cumplen una función de *interés público* en el marco de la democracia.

En este punto es importante aclarar que el concepto *medios de comunicación* abarca prensa, *Internet*, libros, cine, radio y televisión; a estos dos últimos, en su modalidad abierta y a la luz del sistema jurídico mexicano, se les denomina como *radiodifusión* (radio y televisión abiertas -comerciales y culturales-). La *radiodifusión* tiene la capacidad de llegar a un amplísimo sector del universo poblacional, pues el receptor puede entender y asimilar fácilmente los mensajes transmitidos a través de ésta –prácticamente- sin importar su preparación académica o intelectual (a diferencia de otros medios como prensa e *Internet*).

Amit Maitra sostiene que la radio y la televisión son la principal fuente de información de la cuarta parte de la población mundial y de las tres cuartas partes de la población mundial analfabeta. (2004; 90). De manera particular, la televisión abierta, como uno de los medios que conforman a la *radiodifusión*, tiene una importancia especial, pues en palabras de Omar Rincón⁵ es el:

⁴ Los medios pueden ser -de hecho- la expresión del poder público o de intereses privados. Sin embargo, también tienen el potencial –como pocos- de contener los actos corruptos de la autoridad. Resulta prudente la observación que realiza Alexis de Tocqueville al respecto: "*Confieso que no profeso a la libertad de prensa ese amor completo e instantáneo que se otorga a las cosas soberanamente buenas por su naturaleza. La quiero por consideración a los males que impide, más que a los bienes que realiza.*" (de Tocqueville, 2009; 198)

⁵ A cuya idea me adhiero.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

(E)je fundamental de los medios [...] en el más auténtico medio de comunicación de masas, ya que llega de igual manera a todos, el contenido y la forma de los mensajes se corta por el común denominador, la participación de la audiencia es afectiva y cercana al modelo de conversación [...] se ha convertido en la lógica dominante para todos los procesos que se pretenden comunicar a la sociedad, tanto que la televisión, hoy, formula el lenguaje de la comunicación social. (Rincón, 1999; 15 y 16)

En México, de acuerdo con la tercera Encuesta Nacional sobre Cultura, Política y Prácticas Ciudadanas realizada por la Secretaría de Gobernación en 2005, 62% de los encuestados dijo que utiliza la televisión como medio para informarse de política, 17% que la radio y sólo 1 de cada 10 personas (10%) lo hace a través de los periódicos. (2005; 6) Así, la *radiodifusión* -y en especial la *televisión abierta*- tiene un rol particularmente importante en los Estados democráticos.

La *televisión* requiere el uso del espectro radioeléctrico situado en el espacio aéreo para la transmisión de las ondas electromagnéticas, que en términos del párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, corresponde al dominio directo de la Nación, es decir, es un bien de dominio público por ser parte del espacio aéreo. Consecuentemente, para utilizar el espectro radioeléctrico se requiere una *concesión administrativa* a través de la cual el Estado otorgue a favor de un particular el derecho privativo de usar, aprovechar y explotar parte del mismo con el objeto de prestar el servicio de *radiodifusión* con fines sociales⁶ o comerciales, con la condición de que le dé una utilización social.⁷

La *televisión abierta comercial*, es decir, la que tiene fines de lucro, es un negocio cuyo objetivo legítimo es la producción de ganancias a sus propietarios, mediante la utilización de un bien de dominio público; en otras palabras, persigue legítimos intereses particulares. Sin embargo, la *televisión abierta comercial* –como medio de comunicación masiva- *por su propia naturaleza*, no sólo está vinculada a la esfera económica y privada de la ganancia, sino que forma parte del *espacio público* y es engrane indispensable de los procesos sociales y políticos de nuestras sociedades

⁶ Cuando no es con fines de lucro se le denomina *permiso*, aunque doctrinalmente, tenga los elementos de una concesión. Esto se aclarará en el capítulo IV.

⁷ Artículo 28 constitucional: “[...] El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevean. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de servicios y utilización social de los bienes y evitarán los fenómenos de concentración que contraríen el interés público. [...]”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

democráticas; por tanto, aunque responde a la lógica de los *intereses privados* -de mercado-, también debe responder a la lógica del *interés público*.

Del “reconocimiento” de esta doble naturaleza de la *televisión abierta* privada o comercial en una democracia, surge una colosal disyuntiva: *la conciliación de sus intereses privados y el interés público*. Bajo el modelo de *democracia liberal*⁸, que se ha consolidando en México⁹ y otros muchos Estados democráticos, los medios de comunicación masiva -y particularmente la *televisión abierta comercial a nivel nacional*- “atienden” a su *naturaleza democrática* a través del mercado.

Los economistas asignaron un valor alto al bienestar social. De hecho, uno de los pilares de la economía neoclásica, la obra de Adam Smith titulada La riqueza de las naciones, especifica que no es necesario conducir el comportamiento de los individuos hacia fines colectivos; más bien, se debe permitir que las personas actúen individualmente conforme sus objetivos egoístas, porque existe una mano invisible que lleva al bienestar social sin necesidad de que los individuos lo busquen. (Roemer, 2001; 255).

Así, sostienen que el mercado es el único capaz de garantizar la diversidad de medios de comunicación y su independencia con respecto al Estado, lo que consecuentemente –señalan-, se traduce en beneficios para la colectividad y el interés público. “[T]he neoliberal logic suggested that markets were the only democratic manner to regulate anything, including media.”¹⁰ (McChesney, 2007; 105). De esta manera, los propietarios de la radio y la televisión abiertas en México han enarbolado la bandera de la autorregulación, pues –en su opinión- la regulación estatal tiende a oprimir al medio y por tanto, menoscaba su libertad e independencia frente al poder público a través de la censura de Estado.

Paradójicamente, la idea de “atender” el *interés público* a través del mercado se fractura a la luz de las mismas nociones económicas sobre las que se sustenta y que acepta como verdaderas. La economía ideal de mercado no existe, pues ésta tiene imperfecciones –*fallas de la mano invisible*- que provocan males a las sociedades que

⁸ Término que en sí mismo es una contradicción, pues, en opinión de Dejan Mihailovic (2003), ambas instituciones tienen posturas antípodas.

⁹ Se hace referencia al *modelo* de democracia-liberal, es decir, la democracia que se sostiene sobre las nociones del liberalismo; no sostengo que en México gocemos de una democracia consolidada. Para más información sobre el modelo de democracia-liberal, se recomienda MIHAILOVIC, Dejan. (2003) *La Democracia como Utopía*. México: Miguel Ángel Porrúa.

¹⁰ Traducción libre de la autora: “La lógica neoliberal sugería que el mercado era la única manera democrática para regular todo, incluyendo a los medios.”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

justifican la intervención del Estado. Por tanto, el mercado perfecto, que preservaría la independencia y heterogeneidad de los contenidos en *radiodifusión* y favorecería un mayor número y variedad de agentes mediáticos a favor del *interés público*, tampoco existe.

El modelo *democrático-liberal* tiende a favorecer los intereses privados a costa del *interés público democrático*, lo que se refleja en una mayor concentración de las empresas en medios –monopolios y oligopolios-¹¹; mengua en la cantidad de agentes en el negocio mediático (como el de la *televisión comercial*) por los altos costos de entrada; mayor homogenización de contenidos y temas y; degeneración de la figura espectador o radioescucha que se transforma de ciudadano en consumidor.

Como se puede apreciar, las políticas públicas¹² de la *televisión comercial abierta a nivel nacional* en México promueven la preeminencia desequilibrada del interés particular del mercado frente al interés público del Estado democrático. Estas políticas públicas se asocian, a su vez, a los patrones de interacción en la relación de los concesionarios de la televisión con el Gobierno Federal mexicano.

[L]as políticas públicas son entendidas como un proceso de intercambio y negociación entre actores públicos y privados que interactúan entre sí con el fin de intercambiar recursos e información en un marco institucional concreto. Las políticas se analizan a partir de esa idea de interacción entre lo público y lo privado [...]. (Chaqués, 2004; 33 y 34)¹³

Por su parte, las redes de políticas públicas son un instrumento heurístico (Chaqués, 2004) que permite analizar estas relaciones de intercambio y negociación entre actores públicos y privados en el proceso de elaboración de las políticas públicas a nivel sectorial¹⁴.

¹¹ En México, según el Frente Nacional por una Nueva Ley de Medios “[...] hay 461 estaciones de televisión comercial. El 94% de ellas son propiedad de dos compañías. Televisa tiene el 56% de las estaciones comerciales en México y TV Azteca el 38%. Dos tercios de la inversión publicitaria benefician a Televisa y el resto a TV Azteca.” (s.f., ¶ 1)

¹² Pallares (1988) acota que al analizar políticas públicas, se debe distinguir entre la política pública en sí, sus productos, resultados e instrumentos. Esto se analizará en el capítulo III.

¹³ En el capítulo III se ahondará en el tema de políticas públicas y se ofrecerán múltiples definiciones del concepto.

¹⁴ Identificar la diversidad de las interacciones de cada subsistema político, pues no es lo mismo hablar de las relaciones –por ejemplo- en el sector agrario que en el de las telecomunicaciones. Esto en contraste con los modelos identificados con el neocorporativismo.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

La interdependencia entre actores y las interacciones que resultan de ella, crean patrones de relaciones. Toda la literatura sobre redes de políticas públicas se centra en el hecho de que se desarrollan unos patrones de relación más o menos duraderos, lo cual influye en los patrones de interacción que tienen lugar en las redes. Enfocarse en el patrón de relación entre actores, también conduce a enfocar el tema de la institucionalización. Si los actores interactúan cada uno con los demás durante un periodo largo, crean reglas que regulan su comportamiento y divisiones de recursos que influyen en sus opciones estratégicas. [...] Esto significa que los patrones de relación están caracterizados por regularidades en el comportamiento causadas por la existencia de reglas y divisiones de recursos. (Klijn, 1998; 37 y 38).

El concepto de *redes de políticas públicas* -cuyos antecedentes teóricos se remontan al pluralismo y al neocorporativismo-:

[...] hace referencia a un marco institucional específico en el que interactúan diferentes organizaciones públicas y privadas con el fin de gestionar problemas sociales. Se refiere a las reglas del juego existentes en cada subsistema político, que condicionan la forma en que los actores participan, definen sus objetivos y estrategias y estructuran sus relaciones con otros actores. (Chaqués, 2004; 53)

Desde este enfoque, las políticas públicas son resultado de esta interacción institucionalizada entre ciertos actores públicos y privados, a través de determinadas reglas formales e informales.

[...] se utiliza para hacer referencia al grado de estabilidad de las reglas del juego que definen las relaciones de poder entre organizaciones públicas y privadas en cada subsistema político. Para ello tienen en cuenta las reglas y normas de tipo formal, compartidas y de obligado cumplimiento por parte de los actores implicados, y las normas de tipo informal, no escritas pero compartidas por todos los miembros del subsistema política. [sic] Son acuerdos informales que tienden a ser impuestos por los propios participantes a través de una estructura de incentivos y sanciones. (Chaqués, 2004; 75)

Por ello, para entender el proceso de elaboración de las políticas públicas del sector televisivo resulta necesario estudiar la estructura¹⁵ y dinámica de su red de políticas públicas. Como se analizará en su oportunidad¹⁶, la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el Gobierno Federal mexicano cuenta con las características suficientes para ser definida como la red de políticas públicas del sector.

Durante gran parte del siglo XX, esta relación fue calificada como un *sistema de mutuas conveniencias* (Trejo, 2001), el cual orientó el contenido de las políticas públicas de este sector, a través de prácticas y patrones de interacción difíciles de

¹⁵ Así como la forma en la que los actores involucrados interpretan la estructura de la red.

¹⁶ En el capítulo IV.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

cambiar en el tiempo. Sin embargo, como algunos autores señalan, la relación entre los concesionarios de la televisión y el Gobierno Federal mexicano se ha modificado de manera importante en los últimos años. *“Las televisoras como protagonistas. Huele a naftalina aquella frase de Emilio Azcárraga Milmo presentándose como ‘soldado del PRI’. Las televisoras privadas ya alcanzaron la mayoría de edad y no obedecen los dictados de Gobernación o Los Pinos; actúan en defensa de sus intereses.”* (Aguayo, 2009; ¶ 4). Sobre esto, Raúl Trejo Delarbre sostiene:

No conozco un solo sitio del mundo donde el poder de los medios llegue a paralizar la acción del Estado y llegue en ocasiones a sustituir la acción del Estado. Esto habla de un desplazamiento muy vertiginoso, muy acentuado y muy grave, en el centro del poder mediático que ya no está hegemonizado por el Estado como antes, lo cual era una situación indeseable y autoritaria, pero pasó muy rápido a ser un poder donde rige solamente la voluntad de los dueños de las empresas de televisión. (Trejo Delarbre citado por Cantú, 2005; 47).¹⁷

El carácter estático del concepto de redes políticas públicas encuentra dificultades para enfrentarse al estudio del cambio en éstas y, consecuentemente, en las políticas públicas asociadas. El “[...] análisis de redes, en un inicio, se centra en la estabilidad más que en el cambio de las políticas públicas. Analiza el desarrollo de marcos institucionales de interacción entre el Estado y grupos sociales a nivel sectorial, pero dice poco sobre cómo se transforma esa estructura institucional y cuál es el impacto de un entramado institucional en el resultado político.” (Chaqués, 2004; 99).

Empero, algunos modelos han buscado superar esta limitación para ofrecer explicaciones sobre la estabilidad y el cambio en las redes y en las políticas públicas.¹⁸ En el marco del nuevo institucionalismo histórico, se postula el *modelo dual de desarrollo institucional*, caracterizado por periodos relativamente largos de estabilidad y producción institucional –condiciones antecedentes- que son interrumpidos ocasionalmente por pequeñas fases de flujo institucional, conocidas como coyunturas críticas. Estas coyunturas críticas están precedidas por ciertos acontecimientos

¹⁷ La cita da cuenta de un cambio en los patrones de interacción entre los concesionarios de la televisión y el gobierno federal. Sin embargo, es materia de este trabajo la forma en la que han cambiado así como, la –nueva- relación de poder entre los actores.

¹⁸ Verbigracia, el *modelo de ventana de oportunidad política* (Kingdon, 1995) y el *modelo de coaliciones de defensa* (Sabatier, 1988). Empero, estos modelos no fueron utilizados porque se enfocan únicamente en las políticas públicas, siendo que el caso particular necesita del estudio de otra unidad de análisis. Como se explicará en el capítulo III, el modelo dual de desarrollo institucional es lo suficientemente *dúctil* para ello.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

denominados hendiduras generadoras –*generative cleavage*-, variables exógenas que, en el caso particular, tienen un impacto en la estructura de la red.

Las coyunturas críticas son espacios de tiempo relativamente cortos durante los cuales, el *abanico de opciones disponibles* para los actores poderosos relacionados con la institución en cuestión se amplía considerablemente con respecto a los periodos estables; estas nuevas opciones abren la posibilidad de modificar la estructura y el orden institucional y *pueden* implicar cambios institucionales de diversa índole, impacto y rumbo. Una vez que los actores han elegido una de las opciones (bajo condiciones de incertidumbre), ésta tenderá a imponerse y estabilizarse en el equilibrio institucional, nulificando las opciones no seleccionadas.

Las decisiones tomadas durante la coyuntura crítica establecen reglas y patrones, las cuales pueden poner a la institución en un curso que será difícil de cambiar de manera fundamental en las siguientes décadas o generaciones. De acuerdo con Robert McChesney, la mayor parte de las grandes instituciones de los medios de comunicación es resultado de dichas coyunturas críticas, periodos durante los cuales las políticas podrían haber ido en una variedad de direcciones, y que, si lo hubieran hecho, habrían puesto a los medios y a la sociedad en un camino diferente.

De esta manera, en el caso que nos ocupa, el modelo dual de desarrollo institucional puede coadyuvar a explicar la dinámica de continuidad y cambio en esta red de políticas públicas -la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno federal- y en las políticas públicas del sector a ésta asociadas. Para ello es necesario construir marcos de referencia que permitan tomar distancia de la historia entrecruzada nacional, con la finalidad de distinguir estos momentos de continuidad y cambio en el proceso de elaboración de las políticas públicas del sector. “*We need to develop theoretical understanding of policymaking, and we need hard empirical analysis of how people influence policymaking. We also need historical case studies [...], we need to convey the truth about our history to undermine the argument that what exists today was ‘inevitable’*”.¹⁹ (McChesney, 2007; 203)

¹⁹ Traducción libre de la autora: “*Necesitamos desarrollar entendimiento teórico acerca del proceso de elaboración de las políticas públicas, y necesitamos análisis empíricos de cómo las personas influyen*”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Para esto, propongo explicar la dinámica de continuidad y cambio en la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno federal –como red de políticas públicas- entre los años 1950-2007. Se toma como punto de partida del análisis, el año de 1950 pues “[...] *la historia de la televisión en México inicia formalmente con una estampa simbólica de la relación que se mantendría con el poder gubernamental durante varias décadas: la transmisión del IV Informe de Gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés, el 1 de septiembre de 1950.*” (López, 2009; 299). De esta fecha al año 1996 son las coordenadas temporales identificadas con las *condiciones antecedentes* que, a su vez, constituyen la dinámica de continuidad de la relación.

Los acontecimientos constitutivos de la *hendidura generadora* se ubican entre 1996 y 2000. Finalmente, se debe analizar si en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2007 se puede sostener la existencia de una verdadera *coyuntura crítica*; para ello, resulta ineludible estudiar las opciones que se abrieron, las decisiones de los actores importantes y sus consecuencias en la orientación de la institución en cuestión.

De esta manera, propongo elaborar dos casos de estudio: del 2002 el *Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión*, así como, el *Decreto 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*²⁰ y; el *Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones* en el año 2006²¹ -el periodo de estudio de este decreto concluye en el 2007, pues en ese año tuvieron lugar otros acontecimientos íntimamente relacionados con este último caso de estudio.

el proceso de elaboración de las políticas públicas. También necesitamos estudios de caso históricos, [...] necesitamos transmitir la verdad acerca de nuestra historia para combatir el argumento de que lo que hoy existe era inevitable.”

²⁰ Conocido en la jerga periodística como el “*Decretazo de 2002*”.

²¹ Conocido coloquialmente como la “*Ley Televisa*”.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

En lo que respecta al primer caso, a través de dos decretos presidenciales se expidió un nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y se redujeron substancialmente los tiempos fiscales de los que gozaban las instituciones gubernamentales para transmitir sus mensajes en cada una de las estaciones de radio y televisión; así mismo, se limitó el remanente para uso exclusivo del Poder Ejecutivo Federal. En este sentido:

Las disposiciones que el Presidente expidió en octubre de 2002 fueron consideradas como una abierta concesión a las grandes empresas televisoras, especialmente a Televisa. Se publicó, inclusive, que el reglamento y el decreto no habían sido elaborados en las oficinas del gobierno sino por los asesores jurídicos de esta empresa. Esa circunstancia ha sido muy significativa para evaluar el comportamiento del presidente Fox hacia las grandes empresas de medios. Durante varias décadas, los gobiernos del PRI mantuvieron una relación de complacencia con los consorcios mediáticos, pero nunca se subordinaron a ellos de manera tan explícita como hizo en la ocasión que mencionamos, el presidente Fox. (Trejo, 2004 ; 98)

Por otro lado, el proceso de aprobación en el Congreso de la Unión del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones en el año 2006, es muestra clara de este cambio en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el gobierno federal mexicano. Los grupos empresariales que impulsaron la aprobación del decreto, saben y conocen de su influencia determinante en los procesos electorales, por lo que aprovecharon la coyuntura política del 2006 para proponer al Congreso de la Unión modificaciones a su marco normativo que les beneficiaran, forzando su aprobación en un lapso muy corto.

El trabajo de explicación planteado no tiene, por su propia naturaleza, respuestas simples; por el contrario, las respuestas son multicausales y deben ser entendidas en coordinadas *espacio-temporales*. En este sentido, “[...] *exploring social mechanisms with a strong temporal dimension can address the desire of historically oriented scholars to capture how history matters [...]*.”²² (Hogal, 2005; 272) Para ello, se plantean los siguientes objetivos y preguntas; los primeros atienden respectivamente a la estructura de análisis del modelo dual de desarrollo institucional: condiciones antecedentes, hendidura generadora y coyuntura crítica.

²² Traducción libre de la autora: “*Explorar los mecanismos sociales que tienen una fuerte dimensión temporal, puede manifestar el deseo de los académicos de orientación histórica a reflejar la importancia de la historia.*”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivos generales

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Señalar las pautas de interacción entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el Gobierno Federal Mexicano, como la red de políticas públicas del sector, entre 1950 y 1996, así como su impacto en el proceso de elaboración de las políticas públicas a ésta asociadas.
- a. Describir las características del *sistema de mutuas conveniencias* (Trejo, 2001) que define la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno federal mexicano, entre 1950 y 1996.
 - b. Identificar a la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno federal mexicano como la red de políticas públicas del sector, considerando el número de participantes, el tipo de actores, el tipo de relaciones predominantes y las pautas de conducta.
 - c. Examinar las políticas públicas del sector asociadas a esta red de políticas públicas, considerando sus productos, resultados e instrumentos, y en particular, la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y el *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 de 1968.*
- b) Identificar los acontecimientos que, entre 1996 y 2000, coadyuvaron a abrir nuevas opciones para reestructurar la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el Gobierno Federal Mexicano, en su carácter de red de políticas públicas del sector.
- a. Revisar el impacto del surgimiento de la competencia en televisión comercial abierta a nivel nacional (TV Azteca), en la estructura de la red

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

de políticas públicas del sector, considerando el número de actores y las alianzas estratégicas.

- b. Estudiar los efectos de la Reforma Electoral de 1996 en la red de políticas públicas del sector, considerando la venta de publicidad, la competencia política y la apertura informativa.
 - c. Examinar la influencia del proceso de digitalización en la relación entre los concesionarios de las televisión comercial abierta a nivel nacional y el Gobierno Federal mexicano como red de políticas públicas del sector, utilizando como instrumentos el acuerdo por medio del cual se creó el *Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión (CCTDR)* del 20 de julio de 1999; el *Acuerdo mediante el cual se establecen obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionadas con las tecnologías digitales para la radiodifusión* del 3 de octubre de 2000 y; el *Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México* del 2 de julio del 2004.
 - d. Reconocer la influencia del cambio en el sistema político mexicano derivado del resultado de las elecciones presidenciales del año 2000, en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el gobierno federal mexicano, en su carácter de red de políticas públicas del sector.
- c) Explicar lo que cambia y permanece en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el gobierno federal mexicano, así como en las políticas públicas del sector a ésta asociadas, considerando como instrumentos el *Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión*, el *Decreto 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* del 10 de octubre de 2002 y el decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones del año 2006.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- a. Reconocer los eventos, las opciones y las decisiones políticas de los actores clave, que culminaron en la expedición del *Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión*, así como del *Decreto 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* del 10 de octubre de 2002.
- b. Analizar los efectos del *Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión* y del *Decreto 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*, en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el Gobierno Federal mexicano, así como en las políticas públicas del sector a ésta asociadas, considerando sus productos, resultados e instrumentos.
- c. Reconstruir el proceso de aprobación del decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones del año 2006, considerando la coyuntura electoral, las opciones posibles y las decisiones políticas de los actores clave.
- d. Examinar los efectos del proceso de aprobación del decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y Ley Federal de Telecomunicaciones del año 2006 en la estructura de la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el gobierno federal mexicano, en su carácter de red de políticas públicas del sector.
- e. Analizar el impacto del contenido del decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones del año 2006, en las políticas públicas del sector, considerando sus productos, resultados e instrumentos.

1.2.3 Preguntas de investigación

- a) ¿Cuál es la dinámica de continuidad y cambio en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el Gobierno Federal Mexicano entre 1950 y 2007, en su carácter de red de políticas públicas del sector?
- b) ¿Cuál es el impacto de esta dinámica de continuidad y cambio en el proceso de elaboración de las políticas públicas del sector, entre 1950 y 2007?

Preguntas generales y particulares

- a) ¿Cuáles son las pautas de interacción entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno federal mexicano, como red de políticas públicas del sector, entre 1950 y 1996? ¿Cuál es su impacto en el proceso de elaboración de las políticas públicas a ésta asociadas?
 - a. ¿Cuáles son las características del *sistema de mutuas conveniencias* (Trejo, 2001) que define la relación entre los concesionarios de las televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno federal mexicano entre 1950 y 1996?
 - b. ¿Puede considerarse a la relación entre los concesionarios de las televisión comercial abierta a nivel nacional y el Gobierno Federal como la red de políticas públicas del sector?
 - c. ¿Cuáles son las políticas públicas del sector asociadas a esta red de políticas públicas, considerando sus productos, resultados e instrumentos, y en particular, la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y el *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 de 1968?*
- b) ¿ Entre 1996 y 2000, qué acontecimientos coadyuvaron a abrir nuevas opciones para reestructurar la relación de los concesionarios de la televisión comercial

BIBLIOTECA



INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

abierta a nivel nacional con el Gobierno Federal Mexicano, en su carácter de red de políticas públicas del sector?

- a. ¿Cuál es el impacto del surgimiento de la competencia en televisión comercial abierta a nivel nacional (TV Azteca), en la estructura de la red de políticas públicas del sector, considerando el número de actores y las alianzas estratégicas?
 - b. ¿Cuáles son los efectos de la Reforma Electoral de 1996 en la red de políticas públicas del sector, considerando la venta de publicidad, la competencia política y la apertura informativa?
 - c. ¿Cuál es la influencia del proceso de digitalización en la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el Gobierno Federal mexicano como red de políticas públicas del sector, utilizando como instrumentos el acuerdo por medio del cual se creó el *Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión (CCTDR)* del 20 de julio de 1999; el *Acuerdo mediante el cual se establecen obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionadas con las tecnologías digitales para la radiodifusión* del 3 de octubre de 2000 y; el *Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México* del 2 de julio del 2004?
 - d. ¿Cuál es la influencia del cambio en el sistema político mexicano derivado del resultado de las elecciones presidenciales del año 2000 en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el gobierno federal mexicano, en su carácter de red de políticas públicas del sector?
- c) ¿Qué cambia y permanece en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el gobierno federal mexicano, así como en las políticas públicas del sector a ésta asociadas, considerando como instrumentos el *Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión*, el *Decreto por el que se autoriza a la*

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

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 del 10 de octubre de 2002 y el Decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones del año 2006?

- a. *¿Cuáles fueron los eventos, las opciones y las decisiones políticas de los actores clave, que culminaron en la expedición del Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión, así como del Decreto 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 del 10 de octubre de 2002?*
- b. *¿Qué efectos tuvieron el Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión, así como el Decreto 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, en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el Gobierno Federal Mexicano y en las políticas públicas del sector a ésta asociadas, considerando sus productos, resultados e instrumentos?*
- c. *¿Cómo se desarrolló el proceso de aprobación del decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones del año 2006, considerando la coyuntura electoral, las opciones posibles y las decisiones políticas de los actores clave?*
- d. *¿Qué efectos tuvo el proceso de aprobación del decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones del año 2006 en la estructura de la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el gobierno federal mexicano, en su carácter de red de políticas públicas del sector?*

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- e. ¿Cuál fue el impacto del contenido del decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones del año 2006, en las políticas públicas del sector, considerando sus productos, resultados e instrumentos?

1.3. Justificación

La expedición del *Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión*, así como el *Decreto 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 del 10 de octubre de 2002* y la aprobación del decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicaciones en el año 2006, abrieron el debate en todo el país acerca del tipo de televisión que México requiere para su desarrollo político, económico y social. Ello ha propiciado el intercambio de opiniones entre los diversos actores políticos y sociales, las cuales se suman a la gran cantidad de trabajos e investigaciones que se han elaborado en el mundo acerca del tema. A juicio de diversos estudiosos, este debate no ha sido concluido, y en cambio, quedan muchas cuestiones por resolver.

Éstas son algunas consideraciones por las cuales propongo esta investigación:

En primer lugar, la televisión comercial abierta a nivel nacional en México ha sido muy importante para nuestro desarrollo económico, cultural, social y político en los siglos XX y XXI. Mauro Wolf sostiene acertadamente que la televisión (así como la radio) constituyen un “[...] *importantísimo sector industrial, un universo simbólico objeto de consumo masivo, una inversión tecnológica con continua expansión, una experiencia individual cotidiana, un terreno de enfrentamiento político, un sistema de mediación cultural y de agregación social, una manera de pasar el tiempo, etc.*” (Mauro Wolf citado por Fátima Fernández, 2002; 18) De esta manera, la televisión

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

resulta un ente multifacético con gran trascendencia en casi todos los ámbitos de la experiencia humana, desde los capítulos más fastuosos hasta los íntimos.

En el México contemporáneo, la televisión es una industria en la que se invierten millones de dólares, tanto en tecnología como en publicidad, y es un pilar fundamental para mantener el consumo en el mercado interno. Además, los medios de comunicación –particularmente la *televisión comercial abierta a nivel nacional*- transmiten y difunden modelos de comportamiento cultural, formas de ser y tener, estereotipos de triunfadores y perdedores, y con ello contribuyen a formar y definir modelos culturales, tanto en la vida cotidiana como en proyectos históricos. De esta manera, los medios de comunicación, y en especial la radio y la televisión, tienen “[...] un papel fundamental en la conformación del imaginario colectivo y la representación de ciertas versiones de lo social y lo cultural” (Guerrero, 2006; 23).

El “*Cuarto Poder*” –como los denominó Edmund Burke- influye de manera significativa en la conciencia colectiva, la cual es esculpida y encaminada a través de lo mostrado en los medios. De esta manera, le dicen al ciudadano qué pensar, creer y querer. Giovanni Sartori afirma que “*la televisión se exhibe como portavoz de una opinión pública que en realidad es el eco de regreso de su propia voz*”. [las negrillas son mías] (Sartori, 2006; 76).

En lo referente al aspecto político y en un régimen democrático, la televisión cumple la función de ser *espacio público*. Los medios de comunicación masiva (y en particular la televisión) son “[...] ese territorio en el cual se intercambian ideas, se transmite información y se discuten idealmente los más diversos puntos de vista”. (Guerrero, 2006; 34). De esta manera, éstos deben responder, no sólo a la lógica del mercado, sino a la de los intereses públicos, los cuales están relacionados con la cantidad y calidad de información que se presenta al gobernado para tomar decisiones en las diversas áreas de la vida, pero en especial, en la arena política. En este orden de ideas, la televisión tiene un papel determinante para difundir mensajes y poner al electorado o a la opinión pública a favor o en contra de tal o cual posición política. Así, no sólo los partidos políticos difunden mensajes políticos; la televisión editorializa la información, orientando la opinión del televidente.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Consecuentemente, los procesos de información en televisión no son neutrales, sino que intervienen e influyen de manera determinante en los procesos políticos. Por ejemplo, durante casi todo el siglo XX en nuestro país, los medios de comunicación masiva estuvieron prácticamente fuera del alcance que los partidos políticos de oposición. Los medios eran uno de los cimientos sobre los que se sustentaba un partido de Estado y por tanto, atendían a las necesidades y los intereses de éste. Era un sistema integral enfocado a mantener a un partido en el poder.

Además, en un mundo en el que los procesos internacionales han tomado enorme relevancia en la vida económica, política, cultural y social de cada una de las naciones del planeta, las comunicaciones masivas juegan un papel fundamental. Giovanni Sartori comenta que *"la televisión tiene potencialidades globales en el sentido que anula las distancias visuales: nos hace ver, en tiempo real, acontecimientos en cualquier parte del mundo [...] la televisión está homogeneizando los modelos de vida y los gustos en todo el mundo [...] la homogenización podría acentuar el conflicto entre nuestras aldeas"*. (2006; 121 y 124) De esta forma, la televisión tiene una influencia decisiva en un planeta en el que el estado interno de cada país está profundamente relacionado con el papel y la imagen de éste en el concierto global.

Por otra parte, vivimos tiempos de revolución. Algunos autores, como Alvin Toffler, hablan acerca de la *revolución de la riqueza*; otros –Robert McChesney- hablan acerca de la *revolución digital y de la comunicación*. Lo cierto es que la humanidad está transitando por una intensa *"[...] transformación de la autocomprensión de las sociedades modernas"*. (Cohen y Arato, 2000; 21). Los fundamentos profundos del tiempo y el espacio (Toffler, 2006) se ven alterados –entre otras cosas- por los grandes avances tecnológicos. Las teorías políticas, sociales, económicas se redefinen a partir una humanidad cada vez más compleja y con características enteramente nuevas. El proceso ofrece grandes oportunidades para elegir entre diversos caminos.

Comunicativamente hablando, esta revolución puede ser tan trascendente como aquéllas en las que se desarrolló el lenguaje, la escritura y la imprenta. (McChesney, 2007).²³ Las innovaciones tecnológicas abren posibilidades que parecen sacadas de las

²³ El habla comenzó a desarrollarse hace 50,000 ó 60,000 años; la escritura hace 5000 años; la imprenta en el año 1040 por los chinos y por Gutenberg en 1449.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

plumas de los clásicos de la ciencia ficción. Lo que antes era imposible ahora es cotidiano y el cambio es exageradamente acelerado. Sin embargo, todavía resulta aventurado afirmar que esta revolución será del calibre de las otras tres. Lo que sí es factible y de hecho está dentro de nuestro control, es la definición de su orientación en las sociedades posmodernas, y particularmente, en la sociedad mexicana.

El carácter verdaderamente revolucionario de las transformaciones comunicativas radica, no tanto en lo avanzado de la tecnología, sino en su potencial para ser democráticamente revolucionarias. (McChesney, 2007). La información y la comunicación son centrales en la teoría y práctica democráticas. Este tiempo, como ningún otro, nos ofrece la promesa de romper los paradigmas de cómo es la *televisión comercial abierta* y la estructura del sistema comunicativo en general, e instaurar, en su lugar, un sistema que promueva una sociedad más participativa y deliberativa de los asuntos públicos. Empero, este potencial no se cumplirá con el avance de la tecnología, sino con propuestas de *políticas públicas* en la materia que tomen en cuenta las sutilezas del contexto mexicano y contemplen la evolución de la relación entre los medios y el gobierno, y coadyuven a convertir a México a un Estado más democrático.

La relación entre los concesionarios de la televisión y el gobierno federal ha cambiado de manera conspicua en los últimos años. La relación concesionarios-gobierno, como un arreglo institucional en el enfoque de las redes de políticas públicas, se asocia importantemente al contenido y orientación de las políticas públicas del sector. Por ello, el entendimiento de la dinámica de continuidad y cambio de esta relación puede ayudar a comprender la génesis de las políticas públicas del sector, su proceso de elaboración, las opciones desechadas, lo que cambia y permanece y, en un segundo paso –mucho más ambicioso y fuera de las fronteras de este trabajo-, identificar los momentos más idóneos para realizar propuestas de políticas públicas que busquen cohonestar los intereses particulares de las empresas de televisión comercial abierta (ganancias económicas, búsqueda del lucro) con el interés público en el marco de la democracia mexicana.

Sin embargo, para ello es indispensable construir marcos de referencia en la materia que permitan tomar la distancia necesaria de la historia entreverada nacional, con la finalidad de distinguir esos momentos de génesis.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Ciencia, o manantial interdisciplinario de otras ciencias, el estudio de la comunicación se encuentra imbricado con el reconocimiento de los grandes cambios que experimenta el mundo. Algunas de esas transformaciones son tan radicales, pero al mismo tiempo resultan tan cercanas, que no tenemos distancia crítica suficiente para evaluarlas con todas sus implicaciones. (Trejo, 2004; 32)

FUENTES DE INFORMACIÓN.

AGUAYO, Sergio. (22 de febrero de 2009). "El dedo moderno" en *Reforma.com*

Recuperado el 22 de febrero de 2009, de:

<http://www.reforma.com/editoriales/nacional/486/971260/default.shtm>

ÁVILA, Irma y otros. (2002). *No más medios a medias*. México: Fesmex.

BOBBIO, Norberto y otros. (2002) *Diccionario de Política*. México: Siglo Veintiuno Editores.

CANTÚ, María Elena. (2005). *Medios y poder*. México: Norma.

CHAQUÉS, Laura. (2004) *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.

COHEN, Jean y Andrew Arato. (2000). *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

DE TOCQUEVILLE, Alexis. (2009) *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

DAHL, Robert. (1991) *La Poliarquía*. España: Tecnos.

DÍAZ, Elías. (1998) *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid: Taurus.

FERNÁNDEZ, Fátima. (2002). *La responsabilidad de los medios de comunicación*. México: Paidós.

Frente Nacional por una Nueva Ley de Medios. (s.f.). *Acaparamiento de los medios*.

Recuperado el 1 de diciembre de 2008, de:

http://www.nuestrosmedios.org/acaparamiento_de_los_medios.html

GUERRERO, Manuel. (2006). *Medios de comunicación y la función de transparencia*. México: IFAI.

HOGAL, John. (2005). "Testing for a Critical Juncture: Change in the ICTU's Influence over Public Policy in 1959." *Irish Political Studies*, 20, 271-295.

KLIJN, E. (1998) "Policy Networks: An Overview" in Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F. (eds), *Managing Complex Networks* Sage, Londres.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- LÓPEZ, Saúl. (2009) *Democracia, poder y medios de comunicación*. México: Fontamara.
- LUNA, Issa. (s.f.) *Medios de comunicación y democracia: Realidad, cultura cívica y respuestas legales y políticas* en “Razón y Palabra”. Recuperado el 30 de abril de 2008, de http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n23/23_iluna.html
- MAITRA, Amit. (2004) *Wireles Spectrum Management. Policies, Practices, and Conditioning Factors*. Estados Unidos: McGraw Hill.
- McCHESNEY, Robert. (2007). *Communication Revolution*. Estados Unidos: The New Press.
- MIHAILOVIC, Dejan. (2003) *La Democracia como Utopía*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- O'DONNELL, William. (1996) “Illusions about Consolidation” en *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2.
- PRZEWORSKI, Adam. (1995) *Democracia y Mercado*. Gran Bretaña: Cambridge.
- RINCÓN, Omar (compilador). (2005). *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*. México: La Crujia.
- ROEMER, Andrés. (2001). *Economía del Crimen*. México: Limusa.
- SARTORI, Giovanni. (2006). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. México: Taurus.
- Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura, Política y Prácticas Ciudadanas. Disponible en <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=tercera-encup> (Recuperado el 28 de septiembre de 2009).
- TREJO, Raúl. (2001) *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. México, Cal y Arena.
- TREJO, Raúl. (2004). *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*. México: Cal y Arena.
- TREJO, Raúl. (2006) “Los medios en el gobierno de Fox: el presidente y el comediante” en Sánchez Rebolledo, Adolfo (compilador) *¿Qué país nos deja Fox?* México: Norma.
- TOFFLER, Alvin y Heidi Toffler. (2006). *La Revolución de la Riqueza*. México: Debate.

CAPÍTULO II

MARCO METODOLÓGICO EL CAMINO DE LA INVESTIGACIÓN

CONTENIDO

Introducción al capítulo. 2.1 Objetivo general. 2.2 Alcance de la investigación. 2.2.1 Unidad de análisis. 2.2.2 Horizonte temporal. 2.3 Enfoque Cualitativo. 2.3.1 Hipótesis. 2.4 Métodos. 2.4.1 Histórico. 2.4.2 Analítico. 2.4.3 Sintético. 2.5 Fuentes de información. 2.6 Contenido. 2.6.1 Resumen gráfico de tesis. 2.6.2 Capitulado y objetivo de cada capítulo. Fuentes de información del capítulo.

INTRODUCCIÓN.

El objetivo del presente capítulo es exponer las etapas y reglas de esta investigación: en primer lugar, se definen el alcance de la investigación, la unidad de análisis y el horizonte temporal; de la misma manera, se explica el enfoque del trabajo y se valoran los múltiples métodos a utilizar y su combinación; a continuación, se puntualizan las diversas fuentes de información a través de las cuales se explorarán, describirán y explicarán los hechos que definen el problema de investigación; finalmente, se expone el modelo de análisis y el contenido de la disertación.

2.1 Objetivo general

El objetivo general de la presente investigación es explicar la dinámica de continuidad y cambio en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el Gobierno Federal Mexicano entre 1950 y 2007, como la red de políticas públicas del sector. Las redes de políticas públicas influyen en el proceso de formación de las políticas públicas (en la agenda pública, decisión pública,

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

su contenido, orientación, etc.). Así mismo, en estas redes de políticas públicas se desarrollan patrones de interacción más o menos duraderos y estables que conducen al tema de los arreglos institucionales. Sin embargo, el concepto de las redes de políticas públicas se enfoca en la dinámica de continuidad “[...] pero dice poco sobre cómo se transforma esa estructura institucional y cuál es el impacto de un entramado institucional sobre el resultado político en el tiempo”. (Chaqués, 2004; 99).

Con la finalidad de superar esta limitación, propongo aplicar el *modelo dual de desarrollo institucional* para analizar la dinámica de cambio en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el Gobierno Federal Mexicano, en su carácter de red de políticas públicas –dinámica de cambio.

Como se comentó en el capítulo que precede, utilizar el modelo dual de desarrollo institucional implica analizar tres espacios temporales:

1) **Condiciones antecedentes.** En el caso particular, las condiciones antecedentes se identifican con el *sistema de mutuas conveniencias* (1922-1950).

2) **Hendidura generadora.** Ubicada entre 1996 y 2000 y en la cual, como se desarrollará en el capítulo V, se identifican varios acontecimientos: competencia en televisión comercial a nivel nacional; profesionalización más allá del liderazgo personal; reforma electoral de 1996: apertura informativa y publicidad de partidos políticos en televisión; proceso de digitalización y resultado electoral del año 2000. Estos acontecimientos implicaron un momento de ruptura en la estabilidad de esta red en particular, lo cual, a su vez, abrió oportunidades de cambio durante la coyuntura crítica.

3) **Coyuntura crítica.** Se analizarán dos casos de estudio: Los decretos de 2002 -relativo a los tiempos fiscales a cargo de los concesionarios-y 2006 –reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones. (El periodo de estudio del decreto de 2006 concluye en el 2007, pues en ese año tuvieron lugar otros acontecimientos íntimamente relacionados con el caso de estudio).

2.2 Alcance de la investigación

Más que hablar de tipos de investigación, Hernández Fernández y Baptista (2005), sostienen que éstas pueden ser clasificadas como puntos o espacios dentro de uno continuo, con base en el alcance de sus objetivos; de esta manera, los autores identifican cuatro alcances de menor a mayor grado de complejidad: investigaciones exploratorias, descriptivas, correlacionales y explicativas. Además, “[...] (e)n la práctica, cualquier estudio puede incluir elementos de más de uno de estos cuatro alcances de investigaciones”. (2005; 64). La presente investigación incluye elementos de todos los tipos, lo que atiende a la naturaleza inherente de los conceptos teóricos que se utilizarán, así como al nivel de conocimiento que se pretende alcanzar al momento de su conclusión.

Como se apreciará en su oportunidad, existen ya investigaciones diversas sobre los fenómenos sociales a estudiar, así también de las herramientas teóricas para su análisis; sin embargo, en principio, la tesis tiene alcances *exploratorios* en tanto se proyecta realizar una investigación sobre un tema ya estudiado previamente, pero dándole un sentido diferente. Como se estableció en el capítulo que precede, esta tesis plantea analizar la dinámica de continuidad y cambio en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el gobierno federal mexicano, desde el enfoque de las políticas públicas, a través de dos herramientas teóricas: el concepto de *redes de políticas públicas* y el *modelo dual de desarrollo institucional*; así, se explora aplicar esta mezcla particular de instrumentos teóricos para analizar el caso concreto materia de estudio.

Los tres objetivos generales planteados en el capítulo I atienden respectivamente a la estructura de análisis del *modelo dual de desarrollo institucional*: condiciones antecedentes, hendidura generadora y coyuntura crítica. Como su nombre lo indica, el *modelo dual de desarrollo institucional* estudia el desarrollo de las instituciones y los arreglos institucionales, y se caracteriza por sostener la existencia de periodos relativamente largos de estabilidad y producción institucional –condiciones antecedentes– que son interrumpidos ocasionalmente por pequeñas fases de flujo institucional conocidas como *coyunturas críticas*. Estas coyunturas críticas están precedidas por ciertos acontecimientos denominados hendiduras generadoras, variables

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

exógenas que tienen un impacto en la institución en cuestión y que permiten la aparición de una coyuntura crítica. De manera importante, Collier y Collier sostienen: “*the distinctive contribution of the critical junctures frame work is its approach to explanation*”.²⁴ (1991; 35).

“[...] *La literatura puede revelar que existen una o varias teorías que se aplican a nuestro problema de investigación; en estos casos, el estudio puede iniciarse como explicativo*”. (Hernández. Fernández y Baptista, 2005; 76). El modelo dual de desarrollo institucional, por propia naturaleza, tiende a la explicación; por tanto, al aplicarlo al estudio de la dinámica de continuidad y cambio en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el gobierno federal mexicano, en su carácter de red de políticas públicas del sector, se obtendrán conclusiones finales con alcances *explicativos*. Es preciso agregar: “[...] *La explicación es una fase del conocimiento científico que se encuentra precedida de la observación y la descripción.*” (Méndez, 2003; 51). De esta manera, parte de las fases de análisis del modelo dual de desarrollo institucional debe enfocarse a la descripción de la institución o arreglo institucional particular.

El concepto de *redes de políticas públicas*, Laura Chaqués sostiene que éste puede utilizarse de dos formas distintas:

[...] 1) *como instrumento para categorizar las relaciones que existen entre los interés y el gobierno; 2) como forma de gobierno nueva que se desarrolla en sociedad avanzadas como respuesta a los cambios generados por la globalización y la complejidad creciente de los problemas públicos. Se caracteriza por el desarrollo de relaciones estables entre Estado y grupos sociales, los cuales interactúan entre sí, e intercambian recursos e información con el fin de dirigir y gestionar las políticas públicas en áreas políticas concretas.* (2004; 158)

Desde la primera perspectiva –politológica–, el concepto de *redes de políticas públicas* funciona como un instrumento heurístico a través del cual se: [...] “*definen la diversidad de las pautas de interacción entre Estado y grupos sociales. Su objetivo es describir la diversidad de las pautas de intermediación de intereses [...]. En el enfoque politológico predomina el uso de técnicas cualitativas. Se desarrollan tipologías con el objetivo de sistematizar las formas de intermediación de intereses [...].*” (Chaqués,

²⁴ Traducción libre de la autora: “*la contribución característica del marco de coyuntura crítica es que se enfoca en explicar*”.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

2004; 54 y 56). En cuanto la segunda perspectiva –sociológica-, se reserva al concepto como:

[...] una forma de gobierno nueva situada a medio camino del mercado y jerarquías. [...] En el enfoque sociológico predomina el uso de técnicas cuantitativas con las que se pretende llegar a resultados objetivos generalizables. Se utilizan métodos matemáticos con el fin de formalizar las pautas interpersonales de interacción en el seno de las organizaciones. (Chaqués, 2004; 54 y 56)

La perspectiva sociológica describe una forma ideal de discutir los asuntos públicos –abierta y participativa-, la cual puede mejorar el bienestar social; por el contrario, la politológica asume que la cooperación entre actores públicos y privados no mejora necesariamente el bienestar, sino que incluso, puede llegar a imponer preferencias particulares sobre el resto de la sociedad.

La presente investigación se apega a la perspectiva politológica del concepto de redes de políticas públicas, puesto que busca –en parte- *describir* la diversidad de las pautas de interacción entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el Gobierno Mexicano en una coordenada temporal determinada; por tanto, este trabajo incluye elementos con alcances *descriptivos* ya que busca presentar “[...] *datos que muestren un evento, una comunidad, un fenómeno, hecho, contexto o situación que ocurre, en sus diferentes aspectos.*” (Hernández. Fernández y Baptista, 2005; 68). De manera similar, busca categorizar la relación en comento como una red de políticas públicas.

El primero de los tres objetivos generales propuestos en el planteamiento de esta investigación tiene alcances *descriptivos* (que se mencionó líneas arriba, la descripción precede a la explicación); a su vez, responde al primero de los elementos del modelo dual de desarrollo institucional –que define al trabajo en su integridad-: la descripción de las condiciones antecedentes. Así mismo, este primer objetivo general cuenta con elementos *correlativos*, al buscar definir cualitativamente la correlación entre la red de políticas públicas del sector y las políticas públicas de la materia, durante las condiciones antecedentes –y eventualmente, después de la coyuntura crítica a la conclusión del trabajo. “*La utilidad y el propósito principal de los estudios correlacionales son saber cómo se puede comportar un concepto o una variable*

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

conociendo el comportamiento de otras variables relacionadas". (Hernández. Fernández y Baptista, 2005; 70).

Finalmente, también encontramos elementos correlacionales en el segundo objetivo general de la presente investigación, que corresponde al análisis de la hendidura generadora en el modelo dual de desarrollo institucional. *"La investigación correlacional tiene, en alguna medida, un valor explicativo, aunque parcial"*. (Hernández. Fernández y Baptista, 2005; 71). Este segundo objetivo general tiene la finalidad de identificar aquellos acontecimientos que, como variables exógenas, afectaron los patrones de interacción entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el Gobierno Mexicano, en su carácter de red de políticas públicas. Estos acontecimientos no explican por sí, el cambio en las patrones de interacción (aunque aportan una explicación parcial), pues para ello es necesario el análisis de la siguiente fase del modelo -la coyuntura crítica. *"[...] Las variables exógenas se configuran como el motor del cambio de las políticas públicas [...] Pero estas variables exógenas, por sí solas, no nos explican las pautas de continuidad y cambio de las políticas públicas"*. (Chaqués, 2004; 98)

Empero, como Collier y Collier señalan, éstos son responsables de producir o generar las coyunturas críticas pues crean: *"[...] new actors or groups and the critical juncture consists of their emergence [...], it raises political issues so compelling as to trigger some kind of larger a organization of political relationships"*.²⁵ (1991; 33). La identificación de la *hendidura generadora* es un paso esencial para el estudio de la coyuntura crítica, pues implica un momento de ruptura en la estabilidad de una institución o arreglo institucional en particular, la cual abre oportunidades de cambios en la última.

De esta manera, al utilizar el modelo dual de desarrollo institucional, la tesis tiene alcances explicativos en general, sin embargo, cuenta con elementos exploratorios, descriptivos y correlacionales que apoyan y nutren a la investigación en su conjunto.

²⁵ Traducción libre de la autora: *"crea nuevos grupos o actores y la coyuntura crítica implica su aparición [...] pone en la mesa asuntos políticos tan irresistibles que desencadena una gran reorganización de las relaciones políticas."*

2.2.1 Unidad de análisis

En el marco del modelo dual de desarrollo institucional, Capoccia y Keleman (2007) definen lo que se puede entender por unidad de análisis y horizontes temporales. Con respecto a la unidad de análisis, los autores señalan que un momento histórico puede constituir una coyuntura crítica para una determinada institución pero no para otra; por ello, resulta necesario identificar qué está siendo afectado por la primera:

*[...] the unit of analysis is typically some institutional setting in which actors decisions are constrained during phases of equilibrium and are freer during phases of change. Such institutions may range from a single organization (for example, a political party, a union, or a corporation), to structured interaction between organizations (for example, a party system or relationships between branches of government), to public policies, to a political regime as a whole.*²⁶ (Capoccia y Kelemen, 2007; 349)

Al paso del tiempo, los patrones de interacción entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el Gobierno Federal Mexicano se estabilizaron y se transformaron en verdaderos arreglos institucionales (con sus propias reglas formales e informales); ello permitió categorizar a esta relación como una red de políticas públicas, y asociarla a su vez, con las políticas públicas del sector.²⁷ De esta manera, la *relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el gobierno federal mexicano* se define como la unidad de análisis de la presente investigación, pues resulta la piedra de toque de los otros conceptos. La aplicación del modelo a esta unidad de análisis explicará su dinámica de continuidad y cambio.

2.2.2 Horizonte temporal

Algunos autores han tratado de acotar la duración de una coyuntura crítica; por ejemplo, en el trabajo de Robert McChesney se establece que la misma puede durar una o dos décadas. Empero, es peligroso limitar de manera tan precisa la duración de una coyuntura crítica. Como se señaló en la definición de coyuntura crítica propuesta por

²⁶ Traducción libre de la autora: "Generalmente, la unidad de análisis es algún marco institucional bajo el cual las decisiones de los actores están limitadas durante los periodos de equilibrio y gozan de mayor libertad durante los periodos de cambio. Estas instituciones pueden ser una sola organización (por ejemplo, un partido político, un sindicato o una empresa), la interacción estructurada entre organizaciones (por ejemplo, un sistema de partidos o las relaciones entre los diversos poderes de gobierno), las políticas públicas, o bien, un régimen político completo."

²⁷ Como se analizará en el capítulo IV.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Capoccia y Kelemen, ésta es *relativamente* breve en relación con su *legado* (tomando prestado el término del marco teórico de Collier y Collier que se comentará en el capítulo III). Por otra parte, la duración de la coyuntura crítica incide en el nivel de libertad de los actores y en la amplitud del abanico de opciones disponibles; entre más larga la coyuntura, los actores gozarán de menos libertad y opciones, pues hay mayor posibilidad de que surjan o se fortalezcan obstáculos políticos o de diversa índole.

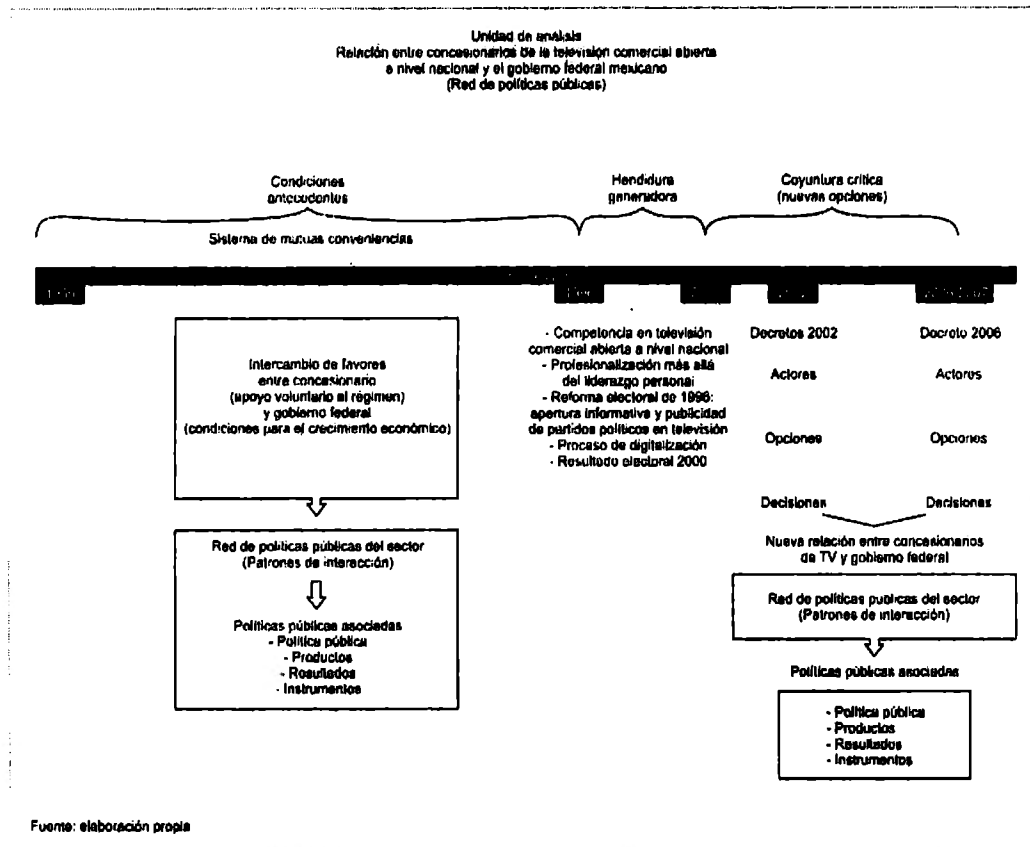
En esta tesis, se establecen periodos precisos para cada una de las tres fases de análisis del modelo dual de desarrollo institucional, que a su vez, definen el horizonte temporal de la presente disertación.

1) Condiciones antecedentes: Se ubican entre los años 1950 y 1996. Como se refirió en el capítulo I, se toma punto de partida del análisis el año de 1950 pues “[...] *la historia de la televisión en México inicia formalmente con una estampa simbólica de la relación que se mantendría con el poder gubernamental durante varias décadas: la transmisión del IV Informe de Gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés, el 1 de septiembre de 1950.*” (López, 2009; 299). De esta fecha hasta 1996 se sitúa la coordenada temporal que corresponde a la dinámica de continuidad de la relación.

2) Hendidura generadora: Se identifica en el espacio temporal entre 1996 y 2000.

3) Coyuntura crítica: Se ubica entre los 2000 y 2007, pero se analiza con respecto a dos acontecimientos –casos de estudio- ocurridos en los años 2002 y 2006 -el periodo de estudio del decreto de 2006 concluye en el 2007, pues en ese año tuvieron lugar otros acontecimientos íntimamente relacionados con este último caso de estudio. Esta fase y la hendidura generadora corresponden a la dinámica de cambio.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO



2.3 Enfoque Cualitativo

Consistentemente con el uso del concepto de redes de políticas públicas desde la perspectiva politológica, la presente investigación tiene un enfoque cualitativo.

[...] El enfoque cualitativo puede definirse como un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo visible, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos. [...] La investigación cualitativa se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de los seres vivos, principalmente los humanos y sus instituciones. [...] El investigador plantea un problema, pero no sigue un proceso claramente definido. Sus planteamientos no son tan específicos como en el enfoque cuantitativo. [...] El enfoque se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados. No se efectúa medición numérica, por lo cual el análisis no es estadístico. [...] Su propósito consiste en 'reconstruir' la realidad, tal como la observan los actores de un sistema social previamente definido. [...] Postula que la 'realidad' se define a través de las interpretaciones de los participantes en la investigación respecto de sus propias realidades. [...] Así, el centro de la investigación está situada la diversidad de ideologías y cualidades únicas de los individuos. Las indagaciones cualitativas no pretenden generalizar de manera probabilística los resultados a poblaciones más amplias ni necesariamente obtener muestras representativas. [...] (Hernández, Fernández, Baptista, 2008; 8)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

El modelo dual de desarrollo institucional y particularmente, el concepto de coyuntura crítica, se enfocan en las decisiones de los actores con poder, cuyas elecciones tienen la capacidad de tener resultados determinantes en el orden y la estructura institucional. En este orden de ideas, Pierson afirma: "*where certain actors are in a position to impose rules on others, the employment of power might be self-reinforcing*"²⁸ (2005; 36) El poder coloca a ciertos actores en posición de tomar decisiones institucionales y, a su vez, dota a sus elecciones de la influencia necesaria para tener consecuencias trascendentales en las instituciones en cuestión. (Capoccia y Kelemen, 2007). De esta manera, el resultado depende de las decisiones tomadas por los actores con poder –políticos, burócratas, jueces, y en general, hacedores de políticas públicas- y no sólo de las condiciones del momento. Así, las coyunturas críticas son "[...] *windows of opportunity for policy makers*".²⁹ (Hogan, 2005; 273).

El estudio de la dinámica de continuidad y cambio de los patrones de interacción entre concesionarios de la televisión y el Gobierno Federal requiere de la contextualización del entorno en que se tomaron las decisiones, así como de riqueza interpretativa y flexibilidad de análisis. De la mano, el enfoque cualitativo resulta útil para las investigaciones basadas en el modelo dual de desarrollo institucional, pues permite recuperar la riqueza del actuar humano, es decir, del comportamiento de los actores que toman decisiones con base en la información de la que disponen y cuyas elecciones atienden tanto a las oportunidades del momento, como a sus intereses y percepciones –racionalidad limitada. Ello justifica el uso de este enfoque en esta investigación.

2.3.1 Hipótesis

"*En la mayoría de los estudios cualitativos no se prueban hipótesis, éstas se generan durante el proceso y van refinándose conforme se recaban más datos o son el resultado del estudio.*" (Hernández, Fernández, Baptista, 2008; 8). Si bien, como se sostuvo en el capítulo I, esta investigación parte de la existencia de un cambio reciente en los patrones de interacción entre los concesionarios de la televisión comercial abierta

²⁸ Traducción libre de la autora: "*cuando ciertos actores están en posición de imponer reglas a otros, el uso del poder se auto refuerza.*"

²⁹ Traducción libre de la autora: "*ventanas de oportunidad para los hacedores de políticas.*"

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

a nivel nacional y el Gobierno Federal mexicano -como la red de políticas públicas del sector- con respecto a un largo periodo de estabilidad, no resulta posible emitir hipótesis alguna sobre las causas o consecuencias de esta dinámica de continuidad y cambio, pues ello deberá emerger naturalmente durante el proceso de recolección y análisis de datos, así como del estudio de cada una de las fases del modelo dual de desarrollo institucional. Sin embargo, la generación de la hipótesis quedará definida en las conclusiones de esta investigación al contestar las preguntas de investigación.

2.4 Métodos

Los métodos son los instrumentos de la investigación, pues muestran el camino que el investigador va a seguir para realizar su trabajo y llegar a un resultado. Por tanto, el modelo de método por seguir no puede ser definido antes de conocer el destino de la investigación: "el fin determina los medios". Esto significa que el método varía según el planteamiento del tema. Pero el método determina el plan de trabajo. (Laferriere, 2005, no publicado)

Con respecto al estudio de la coyuntura crítica y el modelo dual de desarrollo institucional, Capoccia y Kelemen sostienen que los métodos para su análisis deben: *"reconstruct, in a systematic and rigorous fashion, each step of the decision making process, identify which decisions were most influential and what options were available and viable to the actors who took them, and clarify both the impact and their connection too their important decisions".*³⁰ (2007; 355). Para ellos, las mejores maneras de acercarse al estudio de las coyunturas críticas son el análisis contra-factual o contra-fáctico y la narrativa guiada por la teoría (*theory guided narrative*). El primero implica identificar las opciones que fueron consideradas, discutidas y eventualmente, desechadas durante la coyuntura crítica, así como, sus probables consecuencias, es decir, debe enfocarse en las opciones no seleccionadas que eran viables con base en elementos históricos documentados –consistencia histórica. El análisis contra-factual tiene utilidad *"[...] in assessing the causal impact of specific factors on historical outcomes"*.³¹

³⁰ Traducción libre de la autora: *"reconstruir de una manera sistemática y rigurosa cada paso del proceso de toma de decisión, identificar cuáles decisiones fueron más influyentes y qué otras opciones estaban disponibles y eran viables para los actores que las eligieron, y aclarar tanto su impacto como su relación con otras decisiones importantes."*

³¹ Traducción libre de la autora: *"en valorar el impacto causal de factores específicos en el resultado histórico."*

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Por su parte, la narrativa guiada por la teoría se enfoca, en el caso de la coyuntura crítica, en el estudio de aspectos tales como los actores principales, sus metas, preferencias, decisiones y los eventos que los influenciaron directamente. (Capoccia y Kelemen, 2007). La misma debe explicar, no sólo las acciones y decisiones tomadas, sino las que fueron consideradas y rechazadas, pues como se analizará en el capítulo III, la coyuntura crítica se define por la ampliación del abanico de opciones y la libertad –no absoluta- de los actores, por lo que resulta indispensable verificar la disponibilidad de las opciones viables durante dicho momento histórico. Además, en el mismo tenor, la narrativa debe reconstruir las consecuencias de las decisiones que fueron seleccionadas y las probables consecuencias de las que no fueron elegidas. Para esto, los autores proponen, por un lado, utilizar la *teoría de juegos*, que ya será comentada en el siguiente capítulo.

En esta investigación, se adoptará la narrativa guiada por la teoría. Para su estudio se utilizarán tres métodos: histórico, analítico y sintético.

2.4.1 Histórico

"[...] El método de construcción puede ser [...] histórico en relación al proceso de desarrollo temporal del problema estudiado". (Gómezjara y Pérez, 1989; 53 y 54) En este sentido, el método histórico *" [...] consiste en estudiar un fenómeno a través de su desarrollo en el tiempo"* (Laferriere, 2005, no publicado). El modelo dual de desarrollo institucional permite identificar los momentos históricos precisos que dieron forma y orientación a determinadas instituciones –o arreglos institucionales- políticas, sociales, económicas, culturales, etc., para evitar el *"[...] familiar problem of infinite regress"*.³² (Pierson, 2000; 263) y *"[...] provide a basis for cutting into the seamless flow of history"*.³³ (Mahoney, 2001; 8). Como se analizará en el siguiente capítulo, el modelo retoma la dimensión temporal histórica como elemento central del estudio del desarrollo de las instituciones sociales, políticas y económicas, para concretizar metodológicamente la frase axiomática: *"la historia importa"*.

³² Traducción libre de la autora: *"el problema familiar de regresar infinitamente."*

³³ Traducción libre de la autora: *"provee una base para realizar cortes al flujo incesante del tiempo."*

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Por ello, resulta indispensable realizar una revisión histórica de la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno mexicano –como red de políticas públicas-, rastreando los orígenes de la televisión en México. En un segundo momento, se estudiarán los acontecimientos que constituyeron la hendidura generadora y, en una tercera etapa, se narrarán los hechos materia de los casos de estudio.

2.4.2 Analítico

“Consiste en desintegrar un todo en sus diversas partes con el fin de estudiar cada uno de sus elementos y determinar qué tipos de relaciones tienen entre sí y con el todo. El conocimiento de la naturaleza de las partes posibilita el conocimiento de la naturaleza del todo.” (Laferriere, 2005, no publicado) El modelo dual de desarrollo institucional consiste en el análisis de tres fases: condiciones antecedentes, hendidura generadora y coyuntura crítica; de esta forma, con base en los resultados de la aplicación del método histórico, los acontecimientos relevantes dentro del horizonte temporal serán ubicados en alguna de estas tres etapas con la finalidad de llegar a conclusiones con respecto a la unidad de análisis.

2.4.3 Sintético

“La síntesis consiste en integrar las partes del todo, a reconstruir elementos separados. Es el método contrario del análisis: parte de lo simple para llegar a lo complejo, de los constituyentes a lo constituido. Para hacer una síntesis, se requiere conocer las partes que conforman el todo y sus relaciones mutuas.” (Laferriere, 2005, no publicado). Una vez realizado el análisis de las tres fases del modelo, se pueden obtener conclusiones sintéticas sobre la dinámica de continuidad y cambio en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y gobierno federal mexicano. Esto es así pues:

Gracias a la síntesis, se puede conducir un razonamiento dialéctico: se enuncian dos proposiciones contradictorias (tesis y antítesis) que se conectan coherentemente para llegar al punto de vista superior que es la síntesis. Análisis y síntesis se contraponen, pero también pueden complementarse. [...] Toda investigación comienza por una observación o experimentación analítica para llegar a una inducción sintética. (Laferriere, 2005, no publicado)

2.5 Fuentes de información

“Toda investigación implica la recolección y el análisis de los datos, sea a través de la lectura, observación, la medición, las preguntas o una combinación de todas esas estrategias, pero sus características varían considerablemente”. (Blaxter, Hughes y Tight, 2000; 193); para ello, hay que acudir a fuentes, las cuales “[...] son hechos o documentos a los que acude el investigador que le permiten obtener información. Las técnicas son los medios empleados para recolectar la información.” (Méndez, 2003; 152)

Las fuentes secundarias son la “[...] información escrita que ha sido recopilada y transcrita por personas que han recibido tal información a través de otras fuentes escritas o por un participante en un suceso o acontecimiento”. (Méndez, 2003; 152) La presente investigación se basa preponderantemente en fuentes secundarias; ello es así pues la información disponible del tema es amplia y confiable; por ello se leerá, comprenderá y analizará críticamente el trabajo de otros. La aportación particular radica en la aplicación de los conceptos teóricos invocados al caso particular.

Las fuentes a utilizar son las siguientes (unidades de registro).

1. Fuentes bibliográficas y hemerográficas (libros, artículos, artículos de opinión, notas informativas, editoriales)
2. Fuentes jurídicas (tratados y convenciones internacionales, leyes, reglamentos, decretos, jurisprudencia).
3. Registros estenográficos.
4. Registros documentales y oficiales. (documentos grupales y materiales organizacionales).

En cuanto al uso de fuentes secundarias, Blaxter, Hughes y Tight llegan a dos conclusiones: *“la primera, que debe usar datos secundarios, al menos en alguna medida; la segunda, que es legítimo e incluso interesante basar todo su proyecto en esa clase de datos”*. (2000; 206) Finalmente, se utilizará la técnica de observación documental para la recolección de los datos. *“Este tipo de observación o de datos, como ya indicamos, está contenido en escritos de diversos tipos. La escritura, la imprenta, los*

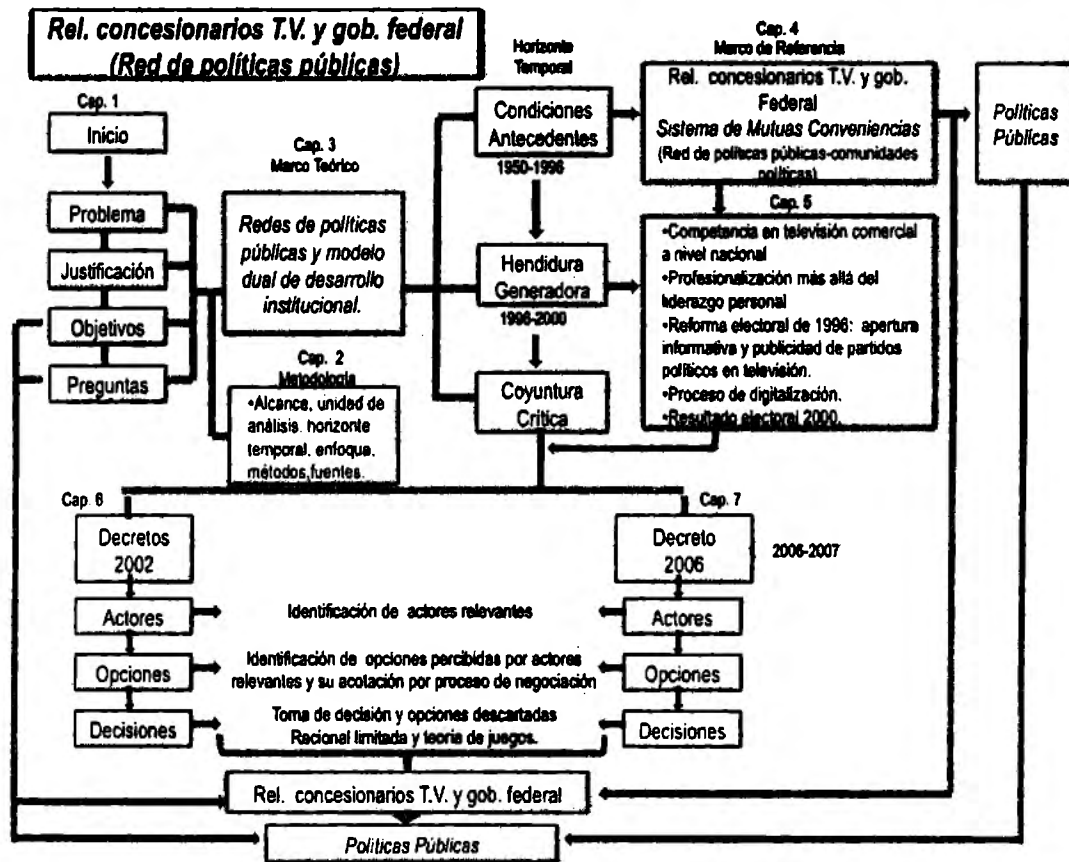
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

modos de comunicación escrita, son también conductas humanas. Pero en este caso no interesan básicamente como instrumentos informativos para nuestros estudios de las conductas humanas". (Pardinas, 2006; 93)

2.6 Contenido

2.6.1 Resumen gráfico de tesis

El siguiente diagrama-flujo muestra el modelo de análisis del trabajo de investigación:



Fuente: elaboración propia.

A continuación, se describe este diagrama de flujo:

2.6.2. Capitulado y objetivo de cada capítulo

Capítulo I. Planteamiento de la investigación.

El objetivo del primer capítulo es definir y delimitar la investigación a realizar, así como señalar las pautas y componentes básicos de la misma. En el primer apartado se mencionan los antecedentes del problema a estudiar; a continuación, se establecen los objetivos generales y particulares, así como, las preguntas de investigación; se presenta la justificación del tema y; finalmente, se indican las fuentes de información del capítulo.

Contenido del capítulo:

Introducción

1.1 Antecedentes del problema de investigación.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivos generales.

1.2.2 Objetivos específicos.

1.2.3 Preguntas de investigación.

1.3 Justificación.

Fuentes de información.

Capítulo II. Marco metodológico.

En el modelo de análisis, el planteamiento de la investigación se conecta con el marco metodológico, cuyo objetivo es explicar los procedimientos a seguir para alcanzar el conocimiento buscado y responder a los objetivos y preguntas proyectados en el capítulo I. En pocas palabras, se exponen las etapas y reglas de esta investigación: en primer lugar, se definen el alcance de la investigación, la unidad de análisis y el horizonte temporal; de la misma manera, se explica el enfoque del trabajo y se valoran los múltiples métodos a utilizar y su combinación; a continuación, se puntualizan las diversas fuentes de información y técnicas a través de las cuales se explorarán, describirán y explicarán los hechos que definen el problema de investigación; finalmente, se expone el modelo de análisis y el contenido de la disertación.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Contenido del capítulo:

Introducción

- 2.1 Objetivo general.
- 2.2 Alcance de la investigación.
 - 2.2.1 Unidad de análisis.
 - 2.2.2 Horizonte temporal.
- 2.3 Enfoque Cualitativo.
 - 2.3.1 Hipótesis.
- 2.4 Métodos.
 - 2.4.1 Histórico.
 - 2.4.2 Analítico.
 - 2.4.3 Sintético.
- 2.5 Fuentes de información.
- 2.6 Contenido.
 - 2.6.1 Resumen gráfico de tesis
 - 2.6.2. Capitulado y objetivo de cada capítulo.

Fuentes de información.

Capítulo III. Marco teórico.

Redes de políticas públicas y el modelo dual de desarrollo institucional

Las preguntas y objetivos de la investigación se conectan con el capítulo III, es decir, con el marco teórico. En este capítulo se desarrollan las herramientas conceptuales mencionadas en el planteamiento de investigación: en particular, la red de políticas públicas y modelo dual de desarrollo institucional. El objetivo de este capítulo es presentar los conceptos teóricos que se utilizarán en esta investigación, así como el estado del arte. El primer apartado consiste en un acercamiento al tema de las políticas públicas, con especial énfasis en el concepto de *redes de políticas públicas*. En el segundo, se comenta muy brevemente el concepto de equilibrio puntuado. Finalmente, en el tercer apartado, se desarrollan los conceptos de dependencia del camino, *modelo dual de desarrollo institucional*, coyuntura crítica y proceso de auto-refuerzo a través de mecanismos de reproducción.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

El modelo dual de desarrollo institucional establece los tres espacios de tiempo que se analizarán en los capítulos subsecuentes: condiciones antecedentes, hendidura generadora y coyuntura crítica. Las condiciones antecedentes se conectan con el capítulo IV; la hendidura generadora con el capítulo V y; las coyuntura crítica con los capítulos VI y VII.

Contenido del capítulo:

Introducción.

3.1 Políticas públicas y las redes de políticas públicas.

3.2 El equilibrio puntuado.

3.3 La historia importa. El modelo dual de desarrollo institucional.

3.3.1 La coyuntura crítica. El proceso de generación institucional.

3.3.2 Periodo de reproducción. La explicación del poder.

Fuentes de información.

Capítulo IV. Marco de referencia.

La televisión y el sistema de mutuas conveniencias

Las condiciones antecedentes del modelo dual de desarrollo institucional se conectan con el capítulo IV. El objetivo de este capítulo es presentar los conceptos de referencia de esta investigación y el desarrollo de las condiciones antecedentes de la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el gobierno federal mexicano como una red de políticas públicas (1950-1996).

En el primer apartado se estudian los elementos de la radiodifusión y la concesión administrativa sobre bienes del dominio público. En el segundo, se desarrolla el tema de la televisión comercial abierta a nivel nacional en México; se describe el sistema de mutuas conveniencias entre el Gobierno Federal y los concesionarios de la televisión y su impacto en el marco jurídico; así mismo, se identifica a la relación entre concesionarios de la televisión nacional y el Gobierno Federal como una red de políticas

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

públicas; finalmente, se mencionan las políticas públicas del sector asociadas a esta red de políticas públicas.

Contenido del capítulo:

Introducción.

4.1. Radiodifusión.

4.1.1 Definición.

4.1.2 La radiodifusión y la concesión administrativa.

4.1.2.1 La radiodifusión. ¿Servicio al público o/y servicio público?

4.2 Televisión.

4.2.1 Definición.

4.2.2 Televisión comercial abierta a nivel nacional.

4.2.3 El sistema de mutuas conveniencias.

4.2.4 La relación entre concesionarios de la televisión nacional y el gobierno federal. ¿Una red de políticas públicas?

Fuentes de información.

Capítulo V. Empírico-analítico.

La hendidura generadora en la red de la televisión

Las hendidura generadora del modelo dual de desarrollo institucional –capítulo III- se conecta con el capítulo V. En éste se analizan los elementos que, a partir de 1996 y hasta el año 2000, propiciaron cambios en este sistema de mutuas conveniencias, los cuales, en su conjunto, constituyen la hendidura generadora. El objetivo de capítulo es identificar y desarrollar aquellos acontecimientos que afectaron los patrones de interacción entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno mexicano, en su carácter de red de políticas públicas.

Se desarrolla el tema de la inédita competencia en televisión comercial abierta a nivel nacional y el tema de la profesionalización de sus ejecutivos; a continuación se analizan los efectos de la reforma electoral de 1996 en el sector; en un tercer momento

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

se estudia el proceso de digitalización y su impacto en la red; finalmente, se comenta sobre el resultado de las elecciones presidenciales del año 2000.

Contenido del capítulo:

Introducción

5.1 Cambio de rumbo (1996-2000). La hendidura generadora.

5.1.1 La competencia en televisión. Profesionalización de la televisión.

5.1.2 La reforma electoral de 1996. Venta de publicidad y apertura informativa.

5.1.3 Los albores del proceso de digitalización. Cambio tecnológico y futuras oportunidades comerciales.

5.1.4 Resultado de elecciones presidenciales del año 2000.

Fuentes de información.

Capítulo VI. Empírico-analítico.

Decretos del 2002 en la materia

La coyuntura crítica se conecta con los capítulos VI y VII. En el VI se analiza el primero de los dos casos de estudio: los decretos de 2002 relativos al nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y los tiempos fiscales. El objetivo del capítulo es analizar este acontecimiento a la luz del concepto de coyuntura crítica, para lo cual se hará énfasis en el estudio de los actores, opciones y decisiones. De la revisión de estos elementos se recogerán nuevos patrones de interacción en la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta y el gobierno federal mexicano, como red de políticas públicas del sector, los cuales afectarán a su vez, a las políticas públicas asociadas a la red. En el capítulo se estudia el resultado de las elecciones presidenciales del año 2000, el *Pacto de Beijing* y la instalación de la Mesa de Diálogo para la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos del 2001; a continuación; se hace una narración del proceso de expedición de los decretos objeto de estudio; en un tercer momento se comenta el análisis a realizar considerando los conceptos coyuntura crítica y redes de política pública; finalmente, se extrae el impacto de este proceso en los patrones de interacción en la red así como, en las políticas públicas asociadas.

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**

Contenido del capítulo:

Introducción.

6.1 Elecciones presidenciales de 2000

6.2 Camino a los decretos: el Pacto de Beijing y la Mesa de Diálogo para la revisión integral de la legislación de medios electrónicos del 2001.

6.3 Decretos del 2002 en la materia.

6.3.1 Proceso de expedición

6.3.2 Contenido y alcances.

6.4 Definición del análisis.

6.4.1 Coyuntura crítica y redes de política pública.

6.5 Determinación del impacto en la red de políticas públicas del sector y sus arreglos institucionales.

6.6 Determinación del impacto en las políticas públicas del sector.

Fuentes de información.

Capítulo VII. Empírico-analítico.

Decreto por el que se reformaron las leyes de medios (2006)

La coyuntura crítica también se conecta con el capítulo VII relativo al decreto de 2006 a través del cual se reformó, adicionó y modificó la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones. Al igual que el capítulo anterior, el objetivo del capítulo VII es analizar la aprobación de este decreto en el marco de la coyuntura crítica, por lo cual, de nuevo, se hará énfasis en los actores, opciones y decisiones. De la revisión de estos elementos se recogerán nuevos patrones de interacción en la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta y el gobierno federal mexicano, como red de políticas públicas del sector, los cuales afectarán a su vez, a las políticas públicas asociadas a la red.

En el capítulo se analiza el proceso de presentación y aprobación del decreto del 2006 en la Cámara de Diputados, para la cual se realiza un análisis jurídico-político de los cambios propuestos y del proceso de negociación de éstos en la cámara baja. A continuación, se hace referencia al proceso de aprobación de la minuta de decreto en la

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Cámara de Senadores; se explica el proceso de cabildeo de la minuta en la cámara de alta ante los ojos de la sociedad civil y la cobertura de los propios medios de comunicación.; su promulgación y publicación por parte del Ejecutivo Federal, la acción de inconstitucionalidad 26/2006, así como, la reforma electoral del 2007. A continuación, se comenta el análisis a realizar considerando los conceptos coyuntura crítica y redes de política pública; se extrae el impacto de este proceso en los patrones de interacción en la red así como, en las políticas públicas asociadas; finalmente, se hace una propuesta de política pública para la televisión comercial.

Contenido del capítulo:

Introducción.

7.1 Decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de las leyes de medios (2006).

7.1.1 Contenido y alcances.

7.1.1.1 Críticas al contenido.

7.1.2 Proceso de aprobación.

7.1.2.1 Cámara de Diputados.

7.1.2.2 Cámara de Senadores.

7.1.2.3 Promulgación, Publicación y la COFETEL.

7.1.2.4 La acción de inconstitucionalidad.

7.2 De la *Ley Televisa* a los gastos en campaña: reforma electoral

7.3 Definición del análisis.

7.3.1 Coyuntura crítica y redes de política pública.

7.4 Determinación del impacto en la red de políticas públicas del sector y sus arreglos institucionales.

7.5 Determinación del impacto en las políticas públicas del sector.

7.6 Propuesta de política pública para la televisión comercial.

Fuentes de información.

Finalmente, el resultado de la investigación debe acercarnos al entendimiento de la dinámica de continuidad y cambio de la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno federal mexicano, como red de políticas públicas, entre 1950 y el 2007. Así mismo, ello nos puede ayudar a

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

comprender las políticas públicas del sector asociadas a esta red y a su dinámica de continuidad y cambio.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

- BLAXTER, Loraine, Christina Hughes y Malcom Tight. (2000) *Cómo se hace una investigación*. Barcelona: Gedisa.
- BRIONES, Guillermo. (2008) *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*. México: Trillas.
- CAPOCCIA Giovanni y Daniel Kelemen. (2007). "The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World Politics*, 59, 341-369.
- CHAQUÉS, Laura. (2004) *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- COLLIER David y Ruth Berins Collier. (1991). *Shaping the Political Arena*. Estados Unidos: Princeton.
- GOMEZJARA, Francisco y Nicolás Pérez. (1989). *El diseño de la investigación social*. México: Fontamara.
- HERNÁNDEZ, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. (2005) *Fundamentos de metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- HERNÁNDEZ, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. (2008) *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- LAFERRIERE, Francois. *Apuntes de Teoría del Derecho e Investigación Jurídica Aplicada* (no publicados). ITESM-CEM, EGAP. 2005.
- LÓPEZ, Saúl. (2009) *Democracia, poder y medios de comunicación*. México: Fontamara.
- McCHESNEY, Robert. (2007). *Communication Revolution*. Estados Unidos: The New Press.
- MÉNDEZ, Carlos. (2003) *Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación*. Colombia: McGraw Hill.
- PARDINAS, Felipe. (2006) *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*. México: Siglo XXI.

CAPÍTULO III

MARCO TEÓRICO

**REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL MODELO DUAL DE DESARROLLO
INSTITUCIONAL**

CONTENIDO

Introducción al capítulo. 3.1 Políticas públicas y las redes de políticas públicas. 3.2 El equilibrio puntuado. 3.3 La historia importa. El modelo dual de desarrollo institucional. 3.3.1 La coyuntura crítica. El proceso de generación institucional. 3.3.2 Periodo de reproducción. La explicación del poder. Fuentes de Información del capítulo.

INTRODUCCIÓN.

El objetivo del presente capítulo es presentar los conceptos teóricos que se utilizarán en esta investigación, así como el estado del debate acerca de los mismos. El primer apartado consiste en un acercamiento al tema de las *políticas públicas*, con especial énfasis en el concepto de *redes de políticas públicas*. En el segundo, se comenta muy brevemente el concepto de *equilibrio puntuado*. Finalmente, en el tercer apartado, se desarrollan los conceptos de *dependencia del camino*, *modelo dual de desarrollo institucional*, *coyuntura crítica* y *proceso de auto-refuerzo a través de mecanismos de reproducción*; es menester precisar que se hace una presentación mucho más profunda del tema de coyuntura crítica, pues éste es el eje teórico rector del presente trabajo.

3.1 Las políticas públicas y las redes de políticas públicas

Una considerable cantidad de autores ofrecen definiciones diversas del concepto *políticas públicas*.³⁴ Thomas Dye las define de manera concisa como “[...] *whatever governments choose to do or not to do*”.³⁵ (2002; 1). La perspectiva de Dye brinda un primer elemento a destacar: la políticas públicas pueden consistir en la inacción deliberada del gobierno, por tanto, la decisión gubernamental de “*no hacer algo*” con respecto a un asunto particular, puede -bajo ciertas condiciones- constituir una política pública. Por otra parte, William Jenkins señala que la políticas públicas son: “*A set of interrelated decisions taken by a political actor or group concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specific situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve*”.³⁶ (1978; 15). De esta definición, podemos rescatar la relación de la política pública con la decisión misma, así como, con la interacción de un grupo de actores. Por su lado, Francesc Pallares señala:

Las políticas públicas deben ser consideradas como un “proceso decisional”, es decir, configuradas por un conjunto de decisiones a tomar en el transcurso de un proceso temporal, más allá del inicial periodo de elaboración de las políticas. En este proceso, además, las decisiones normalmente siguen una secuencia racional.³⁷ [...] 2- Debe tenerse en cuenta la sugerencia de Hecko (1972), cuanto plantea “una política puede consistir también en lo que no se está haciendo”. [...] 3- Para que una política pueda ser considerada como “pública” tiene que haber sido generada -o al menos procesada hasta cierto punto- en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. Es decir, que se trate de estrategias de actuación en las cuales las organizaciones públicas desempeñan un papel clave en su configuración, aunque su participación no sea exclusiva. (1988; 143).

Pallares retoma la importancia del proceso decisional, la inacción y los actores. Por su parte, Mauricio Olavarría Gambia sostiene que las políticas públicas son: “[...] *una intervención del Estado, expresada en una decisión o un conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico-racional para un tema*

³⁴ Verbigracia: Wayne Parsons (1995); Thomas R. Dye (1984); Robert Eyestone (2000); Fred Frohock (1979); Ruiz Sánchez (1998); Ortiz (1988); James Anderson (2000).

³⁵ Traducción libre de la autora: “*Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer*”.

³⁶ Traducción libre de la autora: “*Un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores*”.

³⁷ Hay -por lo menos- cuatro modelos de toma de decisiones públicas: racional, racional limitado, incremental y combinado. (Curzio en Miklos -coordinador-, 2000).

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses”. (2007; 23) Finalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo considera a las políticas públicas “[...] como el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo”. (2006; 15). De esta manera, el BID se enfoca preponderantemente en la interacción de los actores en la formación de las políticas públicas. Para efectos del presente trabajo, utilizaré estas definiciones y la de Laura Chaqués citada en el capítulo I como ejes rectores del concepto.

Las definiciones comentadas en los renglones que anteceden convergen en –por lo menos- tres elementos a considerar para el estudio del concepto: la intervención gubernamental³⁸, la interacción de actores políticos diversos y la decisión de acción o inacción. En una primera aproximación, las políticas públicas son un conjunto de decisiones de gobierno -acción o inacción-, generadas en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales, producto de un proceso de formación en el que interactúan diversos actores con intereses propios.

Stella Theodoulou (1995) retoma las coincidencias de varias definiciones sobre el concepto de *políticas públicas* y las sintetiza en las siguientes ideas:

The first idea that one encounters is that public policy should distinguish between what governments intend to do and what, in fact, they actually do; that governmental inactivity is as important as governmental activity. The second element is the notion that public policy ideally involves all levels of government and is not necessarily restricted to formal actors; informal actors are also extremely important. Third, public policy is pervasive and is not solely limited to legislation, executive orders, rules and regulations. Fourth, public policy is an intentional course of action with an accomplished end goal as an objective. A fifth idea describes public policy as both long term and short term. Policy is an ongoing process; it involves not only the decision to enact a law but also the subsequent actions of implementation, enforcement and evaluation. (1995a; 2)³⁹

³⁸ Los conceptos Estado y gobierno tienen acepciones teóricas distintas, siendo el último tan sólo uno de los elementos constitutivos del primero –junto a la población y el territorio.

³⁹ Traducción libre de la autora: “La primera idea que encontramos es que la política pública distingue entre lo que el gobierno pretende hacer y lo que en realidad hace; la inacción gubernamental es tan importante como su acción. El segundo elemento es la noción de que la política pública involucra a todos los niveles de gobierno y no necesariamente se restringe a actores formales. Tercera, la política pública es difusa y no se limita a la legislación, órdenes ejecutivas, reglas, regulaciones. Cuarta, la política pública es un curso de acción intencional con una meta y objetivo final. Una quinta idea describe que la política pública puede ser tanto de largo como de corto plazo.”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

En primer lugar, Theodoulou reitera que la no acción de gobierno se encuentra dentro de las posibilidades de la política pública, en tanto provenga de una decisión intencional y sistemática de las autoridades gubernamentales en atención a determinados objetivos. Por otra parte, la autora –en su tercera idea- señala que la política pública es difusa (*pervasive*) y no se limita a la norma jurídica. En este orden de ideas, resulta de gran importancia distinguir a la política pública *per se* de sus productos, resultados e instrumentos. Pallares acota:

[...] la acción de gobierno [...] se expresa [...] a través de los productos primarios de esta acción (outputs), los cuales, a través de su impacto sobre la sociedad, dan lugar a unos 'resultados (outcomes). Es decir, 'el producto' de una política pública es aquello que una institución de gobierno está haciendo en un momento y en un ámbito determinados. Así, en el ámbito de la educación, podemos considerar como productos de una política educativa determinada la construcción de escuelas, la formación de profesorado, la regulación del disfrute de becas, etc. Se trata, pues, de aspectos intermedios en el proceso de las políticas públicas. [...] Las instituciones de gobierno disponen de un conjunto de instrumentos mediante los cuales obtener estos productos y resultados [...] los instrumentos de acción de las políticas públicas son las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión. (1988; 144)

Olavarría agrega que los instrumentos de política pública también pueden consistir en la gestión directa del gobierno, las privatizaciones, las regulaciones – regulación y autorregulación-, los mecanismos de mercado, los impuestos y los subsidios. (2007). Los productos y resultados devienen de la política pública, pero no son la política pública en sí; por otro lado, los instrumentos son las herramientas del gobierno para materializar una política pública en el caso concreto. La combinación particular de instrumentos por parte de la autoridad pública da forma a los productos de la política pública que, a su vez, tienen un impacto determinado en la sociedad – resultados. De esta forma, en contravención a lo señalado por Theodoulou, la norma jurídica no es la política pública; es un instrumento de ésta que, a su vez, refleja su contenido y orientación.⁴⁰

Theodoulou recalca el papel de los actores informales –privados- en la producción de la política pública; los actores formales e informales -con sus propios intereses- confluyen inevitablemente en su proceso de formación. Matthew A. Cahn señala: “[...] *public policy can be understood as public solutions [...] policy actors, or 'players' are*

⁴⁰ Para el analista de políticas públicas, es imperativo aclarar esta confusión pues, en palabras de Bernardo Kliksberg (1993), uno de los grandes problemas de las administraciones públicas latinoamericanas es la tendencia a mistificar los medios, es decir, maximizar el medio olvidándonos del objetivo final.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

those individuals and groups, both formal and informal, that seek to influence the creation and implementation of these public solutions. [...] The role each actor plays, in combination with the relationship between actors in both policy bureaucracies, is ultimately what determines policy outcomes."⁴¹ (1995; 201) Olavarria asiente a la postura de Cahn: "Las políticas públicas son el resultado de acciones y transacciones desarrolladas por actores de poder en el contexto institucional. [...] la organización y distribución de las competencias en el sistema político regula las interacciones que se dan entre los actores y esto, a su vez, afecta el desarrollo del proceso de la política pública". (2007; 51). Puede concluirse entonces que la interacción de los actores políticos – formales e informales- afecta de manera importante el proceso de formación de las políticas, de tal forma que quienes se dediquen al análisis de éstas, deben prestarle particular atención.

El Banco Interamericano de Desarrollo expone sobresalientemente esta idea en el libro *La política de las políticas públicas*.⁴² Empero, el BID se aventura a dar a esta interacción entre actores un peso, ya no sólo importante, sino determinante en el proceso de formación de las políticas públicas. Por su trascendencia en el presente trabajo, las nociones del BID se transcriben casi completas:

La expresión proceso de formulación de políticas (PFP) engloba todo el proceso de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas. [...] estos procesos se desarrollan sobre un escenario en el que participan distintos actores políticos (o jugadores, en la jerga de la teoría de juegos). Entre los jugadores de este juego se encuentran los actores estatales, oficiales y los políticos profesionales [...], así como, grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y pueden ser formales o informales. El PFP se puede entender como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre los actores políticos. Algunos de estos intercambios son consumados de manera instantánea (transacciones inmediatas). En muchos casos, se intercambian acciones o recursos actuales (como votos) por promesas de acciones o recursos futuros (transacciones intertemporales). El tipo de transacciones a las que los actores políticos se pueden comprometer dependerá de las posibilidades que brinde el medio institucional. La credibilidad y la capacidad de asegurar el cumplimiento de los acuerdos políticos y las políticas son cruciales para que los actores políticos puedan comprometerse en ciertas transacciones intertemporales. El comportamiento de los actores políticos en estos intercambios, así como la naturaleza misma de los intercambios (por ejemplo, [...] apoyo para una reforma en un área particular de la política a cambio de concesiones en otra área de política), dependen de las preferencias y de los incentivos de los actores, así como

⁴¹ Traducción libre de la autora: "La política pública puede ser entendida como soluciones públicas. [...] Los actores políticos, o 'jugadores' son aquellos individuos o grupos, tanto formales como informales, que buscan influir en la creación e implementación de estas soluciones públicas. [...] La combinación del papel y las relaciones de estos actores es lo que finalmente determina la forma en que resulta la política pública."

⁴² Ello es consistente con la definición aportada por esta organismo internacional sobre el concepto de política pública.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

también de las restricciones que enfrentan. También dependen de las expectativas de estos actores con respecto al comportamiento de otros jugadores. Estos patrones interactivos de comportamiento constituyen lo que en la jerga de la teoría de los juegos se llama equilibrios. De este modo, las características de las políticas públicas dependen del comportamiento de equilibrio de los actores políticos en el juego de la formulación de las políticas. El comportamiento de los actores políticos en el PFP (que depende de las funciones que desempeñan, de sus incentivos y de las restricciones que enfrentan) está a su vez determinado por el funcionamiento de las instituciones políticas (como el Parlamento, el sistema de partidos o el Poder Judicial) y por las reglas institucionales más básicas (como las reglas electorales y las constitucionales) que definen los papeles de cada uno de los jugadores, así como las reglas de interacción entre ellos. (BID, 2006; 18)

En una de las tantas acepciones de la palabra *juego*, la Real Academia de la Lengua Española lo define como “[...] modo de proceder de dos o más personas que aspiran al logro de un fin, estando de acuerdo y aparentando lo contrario”; la misma institución también entiende al juego como el “[...] ejercicio recreativo sometido a reglas”. De esta forma, el juego queda delimitado –preponderantemente– por el número de jugadores con intereses propios y las reglas a las que se someten. William H. Riker (2007) en su ensayo *Teoría de juegos y coaliciones políticas* brinda luz acerca de las cualidades del juego en atención al número de jugadores:

En los juegos de dos personas, el problema de cada jugador es cómo conseguir buenas relaciones entre ellos o cómo obtener lo mejor del oponente, aceptando, como mínimo, que hay algún conflicto de intereses. Cuando los juegos de dos personas son también de suma cero⁴³, el conflicto de intereses es total.⁴⁴ Desde luego, cada jugador pretende maximizar sus beneficios, pero esta maximización se produce contra un oponente que, de manera similar, también desea maximizar sus ganancias en contra del primero. [...] En los juegos de tres o más personas, el problema consiste en el paralelismo de intereses. Desde luego existe el conflicto, especialmente cuando el juego es de suma-cero, pero es un conflicto más complejo debido a las posibilidades de alianza o acuerdo. En los juegos de dos personas, la preocupación de los jugadores es seleccionar una estrategia (es decir, un plan complejo de elecciones a realizar en movimiento) de manera tal que el jugador se asegure, cómo mínimo, tanta recompensa como la que pueda obtener de su oponente si éste usa su mejor estrategia posible. Y en los juegos de tres o más personas, los jugadores se preocupan principalmente por seleccionar no sólo las estrategias, sino también a los compañeros. Los compañeros una vez que lo sean, escogerán una estrategia. (2007; 163)

En cuanto a la teoría, Adam Przeworski señala:

El equilibrio y el pacto son las únicas circunstancias factibles según la teoría de juegos. Esta teoría afirma que todos los resultados se cumplen sólo porque se imponen mutuamente en defensa del propio interés o bien porque una tercera parte se encarga de imponerlos desde fuera. Esta teoría excluye, explícitamente, los resultados respaldados en atención a cualquier consideración distinta de la promoción estratégica de los propios intereses. [...] Cada participante hace lo que juzga más conveniente para él a la vista de lo que hacen (o pueden hacer) los demás. [...] El resultado es {Esperar, Avanzar},

⁴³ Es decir, en el supuesto en el que la pérdida o ganancia de un “jugador” se equilibra con exactitud con las pérdidas o ganancias de los otros participantes.

⁴⁴ Por tanto, pueden ser de suma-no cero.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

correspondiente a la situación de equilibrio sobre la actuación de los demás y cada uno cumple las expectativas del otro. Lo que interesa destacar de estos resultados es que constituyen una situación de equilibrio: nadie desea actuar de otro modo dada (cuál sería) la respuesta de los demás. El acatamiento estratégico como medio para promover el propio interés es plausible y suficiente. (1995; 33, 35 y 38).

Entonces, la *teoría de juegos*, aprovecha algunos elementos interesantes para el análisis: el número de actores o jugadores; los intereses y las preferencias; las alianzas y estrategias; las opciones, percepciones y decisiones en atención a la información disponible y al equilibrio. Por otra parte, en el proceso de formación de las políticas públicas -considerando la definición del BID- se cuentan con diferentes alternativas que surgen de los procesos de interacción, discusión, acuerdos y desacuerdos entre los actores políticos; las redes de actores y su actuación en la arena política muestra las diferencias de intereses y estrategias, así como, de la complicada interdependencia entre los “jugadores”.

El análisis de la interacción entre los actores políticos en la materia puede realizarse a la luz del concepto *redes de políticas públicas*.⁴⁵ Wayne Parsons señala que el concepto de redes: “[...] seek to focus on the pattern of formal and informal contacts and relationships which shape policy agendas and decision making. [...] Network analysis is based on the idea that a policy is framed within a context of relationships and dependencies”.⁴⁶ (1995; 185). Por su parte, Jacint Jordana sostiene:

el término policy network ha servido para reconocer la existencia de dependencias mutuas entre lo privado y lo público [...] las decisiones públicas surgen en redes de actores públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles regionales, nacionales o internacionales. (1995; 77).

Dionisio Zabaleta se atreve a dar una definición del concepto: “una red de políticas públicas es un conjunto de relaciones (o interacciones) sociales más o menos estables entre actores interdependientes que se articulan entorno a un problema o instrumento de políticas públicas”. (2009; 78) Una definición más articulada es la ofrecida por José Ignacio Porras quien identifica a la red de políticas públicas como:

⁴⁵ Como herramienta de investigación.

⁴⁶ Traducción libre de la autora: “Buscan enfocarse en el patrón de los contactos y relaciones, tanto formales como informales, que dan forma a la agendas políticas y al proceso de decisión. El análisis de redes se basa en la idea de que una política se enmarca en el contexto de relaciones y dependencias.”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

1)... una estructura configurada por los vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores públicos y privados; 2) que intercambian recursos, materiales e Inmateriales, en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de la políticas públicas [sic] al interior de un determinado ámbito sectorial o subsectorial". (2001; 723 y 724).

El concepto de redes de políticas públicas⁴⁷ tiene una utilidad importante en el estudio de la materia. En la sociedad concurren una gran multitud de intereses, por lo que resulta necesario cohesionar exigencias contrarias atendiendo a los objetivos finales de los Estados. La negociación y conciliación son tareas básicas en la ardua labor de la política pública; entonces, resulta trascendental entender los patrones a través de los cuales se avienen los distintos intereses de los actores políticos. R.A.W. Rhodes señala: "*policy networks are one way of analysing [...] the oligopoly of the political marketplace*".⁴⁸ (1997; 9) Al tiempo, Rhodes señala que es primordial estudiar a las redes de políticas públicas porque:

*They limit participation in the policy process.
They define the roles of actors.
They decide which issues will be included and excluded from the policy agenda.
Through the rules of the game, they shape the behaviour of actors.
They privilege certain interests, not only by according them access but also by favouring their preferred policy outcomes.
They substitute private government for public accountability. (1997; 9 y 10)⁴⁹*

Al estudiar las redes de políticas públicas, es importante considerar las siguientes variables:

[...] el número de participantes, el tipo de actores, los escenarios institucionales de interacción –definidos formalmente como el parlamento, o de carácter más informal a través de reuniones-; las funciones que se llevan a cabo en la red –discusión de problemas, formulación de alternativas, gestión de medidas concretas, difusión de información o control-; el tipo de relaciones que predominan entre los participantes –consenso, cooperación, conflicto o antagonismo-; pautas de conducta –abierta y orientada a buscar soluciones o cerrada con el fin de mantener el status quo- y las relaciones de poder que predominan en el tiempo. (Chaqués, 2004; 57)

⁴⁷ Cuyos antecedentes teóricos son el pluralismo y el neocorporativismo.

⁴⁸ Traducción libre de la autora: "*Las redes de políticas públicas son una manera de analizar el oligopolio del mercado político*".

⁴⁹ Traducción libre de la autora: "*Limitan la participación en el proceso político; definen los roles de los actores; deciden qué asuntos serán incluidos y excluidos de la agenda política; a través de las reglas del juego, dan forma al comportamiento de los actores; privilegian ciertos intereses, permitiendo el acceso de estos intereses, así como favoreciendo ciertos desenlaces deseados de políticas públicas; substituyen el gobierno privado por el de responsabilidad pública.*"

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Marsh y Rhodes (1992) desarrollan una tipología de las redes de política pública: *comunidades políticas* -redes cerradas- y *redes de asuntos* –redes abiertas.⁵⁰ La clasificación resulta valiosa pues “[...] *la estructura de la red afecta el proceso como el resultado político. Un red cerrada constriñe la agenda y da lugar a una continuidad de las políticas, una red abierta da lugar a políticas sujetas a múltiples cambios.*” (Zurbriggen, 2003; 5).

Las *comunidades políticas* son redes cerradas y de acceso restringido, que funcionan con base en un interés particular⁵¹; tienen número escaso y estable de actores participantes; a su vez, “[...] *all members of the policy community have resources so the links between them are exchange relationships. Thus, the basic interaction is one involving bargaining*⁵² *between members with resources. There is a balance of power, not necessarily one in which all members equally benefit but one in which all members seen themselves as in a positive sum game.*^{53 54} (Rhodes, 1997; 44)

De importancia primigenia es la siguiente frase: “*una comunidad política es una forma institucionalizada de relación, que favorece ciertos intereses y excluye otros. Una comunidad política puede involucrar instituciones formales [...] o informales [...], así como un conjunto de creencias que albergan un acuerdo de las opciones posibles.*”

⁵⁰ Que denominan como un *continuum* de redes de políticas públicas.

⁵¹ Por ejemplo, económico o profesional.

⁵² Robert Cooter define el término bargaining: “*A bargaining game involves distribution and production. Typically, there is something to be divided called stakes. For example, one person may have a car to sell and the other may have money to spend. The stakes are the money and the car. If the players can agree upon a price for the car, then both of them will benefit. The surplus is the joint benefit from cooperation, for example, consumer's surplus plus seller's surplus in our example of the car. If the players cannot agree upon how to divide the stakes, then the surplus will be lost. In brief, bargaining games are games in which production is contingent upon agreement about distribution.*”

Traducción libre de la autora: “*Una juego de negociación involucra la distribución y la producción. Por lo general, hay algo que puede dividirse llamado interés. Por ejemplo, una persona puede tener un automóvil en venta y otra puede tener dinero para gastar. Los intereses son el dinero y el automóvil. Si los jugadores se ponen de acuerdo con respecto al precio del automóvil, los dos se beneficiarán. La ganancia es el beneficio conjunto de la cooperación, verbigracia, la ganancia del vendedor y el comprador en el caso de la venta del automóvil. La ganancia se perderá si los jugadores no se pueden poner de acuerdo en cuanto a la división de los intereses. En pocas palabras, los juegos de negociación son juegos en los que la producción depende del acuerdo con respecto a la distribución.*”

⁵³ De nuevo, en la jerga de la teoría de juegos, un “*suma positiva*” se refiere al juego en que cada oponente termina en una posición mejor que la que tendría si no se hubiera dado la negociación

⁵⁴ Traducción libre de la autora: “*Todos los miembros de la comunidad política tienen recursos, por tanto, se vinculan a través de intercambios. Consecuentemente, la interacción básica es la negociación. Hay un balance de poder, pero no necesariamente uno en el que todos los miembros de la red se benefician en la misma medida, pero sí uno en el que todos los miembros se ven a sí mismos en un juego de suma positiva.*”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

[Las negrillas son mías] (Zurbriggen, 2003; 5) La palabra *institucionalizada* conduce ya a los terrenos del estudio de las *instituciones*. De esta manera, al hablar del grado de institucionalización “[...] se tienen en cuenta las reglas y normas de tipo formal, compartidas y de obligado cumplimiento por parte de los actores implicados, y las normas de tipo informal, no escritas pero compartidas por todos los miembros del subsistema política. [sic] Son acuerdos informales que tienden a ser impuestos por los propios participantes a través de una estructura de incentivos y sanciones”. (Chaqués, 2004; 74)

Laura Chaqués ahonda en el tema de las comunidades políticas:

Las comunidades políticas desarrollan múltiples funciones: control de la agenda, definición de problemas, formulación de estrategias, toma de decisiones y gestión de políticas públicas. Determinar qué problemas van a ser tratados, cómo van a ser tratados y cómo deben ser entendidos. El desarrollo de estas funciones se realiza a partir de una relación de intercambio y negociación entre organizaciones estables y grupos sociales que se mantiene de forma estable en el tiempo. La frecuencia de la interacción es casi permanente, lo cual garantiza que la mayoría de las decisiones en cuanto a definición de objetivos y estrategias se desarrollen de forma consensuada a partir de la cooperación y búsqueda de acuerdos que respondan a intereses y preferencias de la mayoría de los actores. Estas actividades se desarrollan a través de un marco institucional específico, en el que se definen las normas del juego y las pautas de conducta que gobiernan esa relación. Generalmente este marco institucional queda definido a través de acuerdos formales o algún tipo de norma escrita (Smith, 1993; 62). A través de este entramado institucional se garantiza el acceso exclusivo a los actores dominantes y se establecen barreras de entrada a las ideas que no interesa que sean tenidas en cuenta. (Chaqués, 2004; 80)

En contraste, la *red de asuntos* –abierta- cuenta con un número amplio de jugadores; la interacción es fluctuante; el acceso a la red es relativamente sencillo; el consenso es limitado con relación a la naturaleza de los problemas y sus soluciones; la interacción se basa en la consulta más que en la negociación; la red está sujeta a cambios continuos. (Rhodes, 1997)

La estabilidad es un elemento trascendental en el estudio de las *redes de políticas públicas* –y particularmente en su tipología de *comunidad política*- pues de ésta se vislumbran patrones de interacciones que conducen su análisis al marco de las instituciones.

La interdependencia entre actores y las interacciones que resultan de ellas, crean patrones de relaciones. Toda la literatura sobre redes de políticas públicas se centra en el hecho de que se desarrollan unos patrones de relación más o menos duraderos, lo cual influye en los

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

patrones de interacción que tienen lugar en las redes. Enfocarse en el patrón de relación entre actores, también conduce a enfocar el tema de la institucionalización. Si los actores interactúan cada uno con los demás durante un periodo largo, crean reglas que regulan su comportamiento y divisiones de recursos que influyen en sus opciones estratégicas. [...] Esto significa que los patrones de relación están caracterizados por regularidades en el comportamiento causadas por la existencia de reglas y divisiones de recursos. (Klijn, 1998; 37 y 38).

Empero, el concepto de *redes de políticas públicas* tiene un eslabón débil: *el cambio*. Klijn admite: “*La cuestión es bajo cuáles condiciones cambian estas reglas y divisiones de recursos. [...] Este tema no ha sido señalado ampliamente en la literatura sobre redes. La literatura se centra en el mapeo de redes [...], pero no va dirigido al tema de cómo evolucionan [...].*” (1998; 38) Para analizar el cambio en un red de política pública – y su impacto asociado en la política pública- es necesario utilizar otros conceptos teóricos; en el presente trabajo, propongo para ello el *modelo dual de desarrollo institucional* que se analizará más adelante. Sólo a manera de prólogo, este modelo postula que periodos relativamente largos de estabilidad y producción institucional, en el marco de la dependencia del camino –*path dependence*-, son interrumpidos ocasionalmente por pequeñas fases de flujo institucional, conocidas como coyunturas críticas, durante las cuales el cambio es posible.

Retomando al BID, “[...] *el proceso de formulación de políticas puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales*”. (2006; 11) Las políticas públicas derivan de un proceso en el que confluyen el debate, la aprobación y la ejecución. Stella Theodoulou (1995b) señala que este proceso está formado por el reconocimiento del problema y la identificación del asunto; la elaboración de la agenda; la formulación de la política; su adopción, implementación, análisis y evaluación. Empero, la autora aclara estas etapas no se desarrollan de forma lineal de principio a fin, sino de manera cíclica. Al respecto, Pallares acota: “[...] *el proceso cíclico no se plantea como una rígida organización secuencial de las diferentes fases que atraviesa en la realidad cada política, sino como un marco indicativo en el cual organizar el conocimiento y reflexión para el análisis*”. (1988; 150).

En este proceso de formulación de políticas públicas, los actores formales e informales deben elegir una alternativa dentro de las opciones disponibles. “*El modo en que se toman las decisiones estará influido por las racionalidades que desarrollan los*

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

actores involucrados". (Olavarría, 2007; 73). En el caso de las redes de política pública "[...] es crucial operar con un modelo de la racionalidad limitada y admitir que los actores realizan juicios estratégicos a la luz de sus propias percepciones sobre los costos y beneficios implicados en cada elección." (Zurbriggen, 2003; 6) Curzio (2000) agrega que este modelo de toma de decisiones parte del supuesto que la racionalidad de los actores involucrados depende de la información con la que dispongan, así como, de sus percepciones y valoraciones.

3.2 El equilibrio puntuado (Punctuated equilibrium)

El término *equilibrio puntuado* deviene de la teoría propuesta por Stephen Jay Gould y Niles Eldredge (1972) respecto a la evolución de las especies. Antípoda al *gradualismo*, sostiene que el proceso evolutivo no se desarrolla lenta y constantemente, sino que, por el contrario, "[...] change tends to take place rapidly in geographically isolated groups which then they displace their ancestral populations. Such displacements are rare. Generally species do not change substantially over very long periods of time".⁵⁵ (Krasner, 1984; 242). Acerca del *equilibrio puntuado*, Stephen Krasner agrega:

*Once a particular evolutionary path is taken, the direction of the future evolutionary developments is constrained by the available genetic pool. If the same set of environmental conditions exists at two different points in time or at two geographically isolated areas of the globe, they will not give rise to the same set of species. Speciation is a function not only of the contemporary environment, but also of past environments, of paths that have been followed and of paths that have not been followed.*⁵⁶ (1984; 243).

De esta manera, el equilibrio puntuado advierte del –posible- error de los microcambios adaptativos de las especies al medio ambiente a través del tiempo; largos periodos de estabilidad evolutiva se interrumpen por periodos compactos⁵⁷ de

⁵⁵ Traducción libre de la autora: "el cambio tiende a suceder rápidamente en grupos aislados geográficamente, los cuales desplazan a sus ancestros. Estos desplazamientos son raros. Generalmente, las especies no cambian substancialmente durante largos periodos de tiempo."

⁵⁶ Traducción libre la autora: "Una vez que se ha tomado una determinada senda evolutiva, la orientación de futuros desarrollos está restringida por la alberca genética disponible. Condiciones ambientales iguales no generarán las mismas especies si se encuentran en coordinadas temporales distintas o en bien, en zonas geográficas diversas. La especiación depende no sólo del ambiente actual, sino de los anteriores, de las sendas seguidas y de las desechadas."

⁵⁷ La palabra "compacto" se entiende en términos relativos, pues el mismo puede abarcar gran cantidad de años, los cuales son exigüos en relación con los largos periodos de evolución.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

macrocambios genéticos, cuyos resultados dependen del momento, el lugar y de los macrocambios anteriores.

Reconociendo la necesaria interdisciplinariedad del conocimiento, Stephen Krasner retoma el término de la biología darwiniana para estudiar el cambio de estructuras sociales y políticas a lo largo del tiempo. El autor parte de la distinción analítica entre periodos de creación y de “*éstasis*” institucional. Las nuevas instituciones tienen su origen en los periodos de crisis –coyunturas históricas-, durante los cuales hay varias opciones disponibles para los actores clave; una vez que éstos han hecho una elección, la misma determinará y canalizará futuras decisiones, pues creará estructuras por las que tenderá a mantenerse y expandirse en los periodos de “*éstasis*” institucional. “*Once a critical choice has been made it cannot be taken back. [...] Past choices preclude certain strategies or make them very costly*”. (1983; 240). “*The range of options available to policymakers at any given time is a function of institutional capabilities that were put in place at some earlier period, possibly in response to very different environmental pressures*”.⁵⁸ (Krasner citado por Mahoney, 2003; 290).

Tushman y Romanelli (1985) retoman también el concepto de equilibrio puntuado para elaborar sus modelos de evolución organizacional. Para ellos “[...] *organizations progress through convergent periods punctuated by reorientations which demark and set the bearings for the next convergent period*”.⁵⁹ (Tushman y Romanelli citados por Murphy, 2006; 287). Los periodos convergentes tienen una duración amplia y en los mismos “[...] *incremental and marginal shifts that refine and elaborate organizational elements (eg. goals) toward increased alignment dominate*”⁶⁰ (Tushman, Newman y Romanelli citados por Murphy, 2006: 287); por su parte, durante los periodos de reorientación –causados en general por *shocks* externos-, las estrategias, el

⁵⁸ Traducción libre de la autora: “Las decisiones críticas, una vez que han sido tomadas, no son susceptibles de retractación. Las decisiones pasadas impiden ciertas estrategias o bien, las hacen muy costosas. El abanico de opciones disponibles para los hacedores de políticas en un momento determinado está en función de las capacidades institucionales, las cuales, a su vez, fueron definidas en algún otro momento, posiblemente, en respuesta a presiones ambientales muy distintas.”

⁵⁹ Traducción libre la autora: “Las organizaciones progresan en los periodos convergentes puntuados por reorientaciones, las cuales delimitan y establecen relaciones para el siguiente periodo convergente.”

⁶⁰ Traducción libre de la autora: “Los cambios incrementales y marginales que refinan y elaboran elementos organizacionales (por ejemplo, objetivos) hacia a un nuevo alineamiento dominante.”

poder, las estructuras y los sistemas vigentes se modifican para dar lugar a un nuevo equilibrio.⁶¹

3.3 La historia importa. El modelo dual de desarrollo institucional.

Las nociones básicas del *equilibrio puntuado* fueron rescatadas por varios autores –Ruth y David Collier, James Mahoney, Paul Pierson, Giovanni Capoccia, entre otros- como instrumentos para elaborar teorías más complejas (pero a su vez más acotadas y menos metafóricas) acerca del desarrollo institucional, con la finalidad de realizar análisis empíricos con mayor rigor científico. La dimensión temporal histórica es retomada como elemento central del estudio del desarrollo de las instituciones sociales, políticas y económicas, para concretizar metodológicamente la frase axiomática: “*la historia importa*”.

En el marco de la temporalidad y la historicidad para el estudio del desarrollo y el cambio en las instituciones, se postula el *modelo dual de desarrollo institucional* caracterizado por “[...] *relatively long periods of path-dependent institutional stability and reproduction that are punctuated occasionally by brief phases of more institutional flux –referred as to critical junctures- during which more dramatic change is possible*”.⁶² (Capoccia y Kelemen, 2007; 341) En esta definición se aprecia un concepto básico para el entendimiento del desarrollo institucional: la dependencia del camino.

El término dependencia del camino o de la senda (traducción literal del anglosajón *path dependence*) ha sido utilizado por algunos autores de manera ambigua⁶³; empero, otros investigadores han logrado acercamientos más demarcados (y útiles). James Mahoney lo ha explicado de la siguiente manera:

⁶¹ Los autores identifican 5 ajustes estructurales hacia la reorientación: valores y creencias clave relativas a la organización, los empleados y el ambiente; tecnología, productos, mercados y su ambiente competitivo; la distribución del poder; la estructura organizacional; la naturaleza, tipo e influencia de los sistemas de control. (Murphy, 2006)

⁶² Traducción libre de la autora: “*periodos relativamente largos de estabilidad y producción institucional - en el marco de la dependencia del camino- que son interrumpidos ocasionalmente por pequeñas fases de flujo institucional, conocidas como coyunturas críticas, durante las cuales es posible un cambio dramático.*”

⁶³ Por ejemplo, Collier y Collier dan cuenta de que Paul A. David, autor del artículo “Clio and the Economic of QWERTY” en la *American Economic Review*, la “define” como “*one damn thing follows another*”. (1991; 27). (Traducción libre de la autora: “una cosa sigue a la otra”) Pierson (2000) afirma que el concepto de dependencia del camino ha sido víctima de lo que Giovanni Sartori acuña como

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

*Antecedent historical conditions define a range of options available to actors during key choice point. This key choice point, or what can be called a "critical juncture", is characterized by the selection of a particular option (eg. a specific policy, coalition, or government) from among two or more alternatives. The selection made during the critical juncture is consequential because it leads to the creation of institutional or structural patterns that endure over time. [...] Although the choice itself may have been caused by prior events, it is the variables activated by the choice, not the antecedent conditions that leads to the choice, that predict final outcomes. (Mahoney, 2001; 6 y 7) Key decisions at choice points produce outcomes that set history on a course whose mechanisms of reproduction make the initial selection unstoppable. [...] In this way, a set of initial conditions with multiple possibilities is reduced to a single self reinforcing trajectory. [...]*⁶⁴ (Mahoney, 2003; 291).

De esta manera, la dependencia del camino implica que la toma de *decisiones* por parte de determinados actores en un momento de coyuntura, esculpe patrones institucionales que perdurarán a través del tiempo, los cuales se mantendrán estables y prácticamente irreversibles hasta llegada de otra coyuntura crítica. Esta premisa es consistente con la noción de *institución*: "*enduring entities that cannot be changed instantaneously or easily*".⁶⁵ (Mahoney 2000; 512). En este sentido, una institución es "[...] *toda actitud que se muestra suficientemente recurrente en un grupo social*" (Uberto Scarpelli), es decir, "[...] *significa que algo está 'instituido' (arraigado, inserto) en la vida social como, p.e., una práctica, una creencia que, por su arraigo, necesidad, valor o permanencia, constituye una actividad o función social esencial en la sociedad en cuestión, habitualmente conservada y estabilizada por ciertos agentes sociales*". (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004; 569).

Desde la perspectiva de la *dependencia del camino* se identifican dos momentos de importancia primigenia⁶⁶: el proceso de génesis o generación institucional -la

"estiramiento del concepto". Para profundizar en el tema, remitirse a Sartori, Giovanni. (1970). "Concept Misinformation in Comparative Politics." *American Political Science Review* 64 (December): 1033-1053.

⁶⁴ Traducción libre de la autora: "*Los condiciones de los antecedentes históricos definen el abanico de posibilidades disponible para los actores durante los momentos clave de decisión. Estos momentos, a los cuales se les pueden denominar "coyunturas críticas", están caracterizados por la elección de una opción (por ejemplo, una determinada política, una coalición o un gobierno) de entre dos o más alternativas. La decisión tomada durante una coyuntura crítica es trascendental, pues conduce a la creación de patrones institucionales o estructurales, los cuales, a su vez, perduran en el tiempo. [...] Aunque la elección haya sido provocada por eventos previos, son las variables activadas por la elección, no las condiciones antecedentes, las que predicen los resultados finales. Las elecciones clave tomadas durante estos momentos de decisión producen resultados que afectan el curso de la historia, pues los mecanismos de reproducción hacen imparable a la elección inicial. [...] De esta manera, un conjunto de condiciones con posibilidades diversas es reducido a una sola trayectoria que se auto-refuerza.*"

⁶⁵ Traducción libre de la autora: "*entidades duraderas que no pueden ser modificadas fácil o instantáneamente*".

⁶⁶ Coherente con el modelo de Stinchcombe de explicación histórica.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

coyuntura crítica⁶⁷ (Mahoney, 2000) y el de *auto-refuerzo* (*self-reinforcement*) por medio de *mecanismos de reproducción* de patrones (Collier y Collier, 1991). A pesar de que ambos pueden llegar a confundirse y estudiarse como uno (Pierson, 2000), cada cual tiene características propias que arrojan la necesidad de hacer una clara distinción teórica y metodológica.

Las coyunturas críticas –génesis institucional- se caracterizan por ser contingentes (*contingency*). En este sentido, Cappocia y Kelemen señalan que durante los periodos contingentes “[...] *structural constraints are more relaxed than during settled times [...]. During critical junctures, decisions are taken in a situation of high uncertainty and unpredictability, given the relaxation of the “normal” structural and institutional constraints on action*”.⁶⁸ (2007; 343, 355). La relajación de las estructuras institucionales tiene dos consecuencias crasas: amplía el abanico de opciones disponibles para la toma de decisiones y produce gran incertidumbre; así, de esta forma, un elemento definitorio de las coyunturas críticas es la indeterminación o la incertidumbre respecto a los resultados. Por otro lado, el proceso de reproducción institucional no es contingente; por el contrario, atiende establemente al resultado de la opción seleccionada durante el proceso de coyuntura crítica.

A continuación se desarrollarán de manera más profunda los elementos de cada uno de los procesos, haciendo énfasis en los del primero –coyuntura crítica.

3.3.1 La coyuntura crítica. El proceso de generación institucional

Ruth Berins Collier y David Collier (Estados Unidos) realizan una de las primeras y más notables investigaciones a la luz de la *coyuntura crítica* en *Shaping the Political Arena* (1991). Su obra analiza brillante y concienzudamente el desarrollo político y económico de ocho países latinoamericanos; así mismo, es pionera en la elaboración de un marco teórico-conceptual de la *coyuntura crítica*, a la que definen como “[...] *a period of significant change, which typically occurs in distinct ways in*

⁶⁷ Cuya definición formal se explicará más adelante.

⁶⁸ Traducción libre de la autora: “*las limitaciones estructurales se relajan durante determinados momentos. [...] Durante las coyunturas críticas, las decisiones se toman bajo condiciones de incertidumbre e impredecibilidad, como resultado de la relajación de las limitaciones estructurales e institucionales “normales”.*”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

different countries (or in other units of analysis) and which is hypothesized to produce distinct legacies".⁶⁹ (Collier y Collier, 1991; 28).

La definición comentada limita la identificación de la coyuntura crítica al análisis de su resultado -al cual ellos refieren como legado (*legacy*)-, no a las condiciones y características propias de la misma; en otras palabras, toma elementos del proceso de auto-refuerzo a través de la reproducción de patrones, para conceptualizar al proceso de generación de instituciones -coyuntura crítica-, sin hacer referencia puntual de los elementos inherentes al último.

Los autores agregan otros bloques de estudio necesarios para el análisis de las coyunturas críticas:

- a) Las condiciones antecedentes contra las cuales se analizará la coyuntura crítica y el legado (*legacy*) de ésta.
- b) La crisis o hendidura (*cleavage*) que emerge de las condiciones antecedentes y que provoca la coyuntura crítica.
- c) Los tres componentes del legado: los mecanismos de producción; los mecanismos de reproducción; y la estabilidad de los atributos centrales del legado.
- d) Las explicaciones rivales, es decir, sin usar el modelo de coyuntura crítica.
- e) El fin del legado.

De nuevo, es preciso resaltar que, al igual que con la definición ofrecida por los autores, sólo los incisos a) y b) -las condiciones iniciales y la crisis o hendidura- pueden ser considerados como parte de la coyuntura crítica, los cuales serán retomados más adelante.

James Mahoney, doctor de la universidad de Berkeley en el estado de California, Estados Unidos, utiliza el concepto de coyuntura crítica -y particularmente, el de dependencia del camino- para hacer un estudio comparativo del desarrollo político en

⁶⁹ Traducción libre de la autora: "un periodo de cambio significativo, el cual ocurre de maneras distintas en países (u otras unidades de análisis) diferentes, del cual se presume la producción de legados distintos."

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Centroamérica en su libro *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America* (2001); su aportación particular es aclarar el concepto y poner énfasis en el poder de los actores durante estos periodos. Para Mahoney, las coyunturas críticas son “[...] *choice points when a particular option is adopted from among two or more alternatives. These junctures are “critical” because once an option is selected, it becomes progressively more difficult to return to the inicial point when multiple alternatives were still available*”.⁷⁰ (2001; 6 y 7). Por su parte, Giovanni Capoccia (doctor y profesor de política comparada en la Universidad de Corpus Christi, Texas, Estados Unidos) y Daniel Kelemen (doctor y profesor asociado de Ciencia Política en la Universidad Rutgers, Nueva Jersey, Estados Unidos) la definen como: “[...] *relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agents’ choices will affect the outcome of interest*”⁷¹ (2007; 348). Los autores agregan que las coyunturas críticas:

*(A)re characterized by a situation in which the structural (that is, economic, cultural, ideological, organizational) influences on political action are significantly relaxed for a relatively short period, with two main consequences: the range of plausible choices open to powerful political actors expands substantially and the consequences of their decisions for the outcome of interest are potentially much more momentous.*⁷² (Capoccia y Kelemen, 2007; 343).

Las definiciones de Mahoney, Capoccia y Kelemen aportan elementos interesantes para entender el concepto de coyuntura crítica. Las coyunturas críticas son espacios de tiempo relativamente cortos durante los cuales, el abanico de opciones disponibles para los actores políticos poderosos relacionados con la institución en cuestión se amplía considerablemente con respecto a los periodos estables; estas nuevas opciones abren la posibilidad de modificar la estructura y el orden institucional. Mientras los actores con competencia de decisión no elijan alguna de las opciones, hay

⁷⁰ Traducción libre de la autora: “*momentos de decisión en los cuales se elige una opción de entre dos o más alternativas. Estas coyunturas son “críticas” porque una vez que se ha elegido una opción, resulta progresivamente más difícil volver al momento de decisión inicial, en el cual había múltiples alternativas disponibles.*”

⁷¹ Traducción libre de la autora: “*periodos de tiempo relativamente cortos durante los cuales hay una probabilidad substancialmente mayor de que las decisiones de los agentes afecten el resultado de interés.*”

⁷² Traducción libre de la autora: “*están caracterizadas por el hecho de que las influencias estructurales (como por ejemplo, la económica, cultural, ideológica, organizacional) de la acción política, se encuentran relajadas significativamente por un periodo de tiempo relativamente corto; ello tiene dos consecuencias principales: el abanico de opciones viables para los actores políticos poderosos se amplía substancialmente y las consecuencias de sus elecciones son potencialmente cruciales para el resultado de interés.*”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

una variedad de resultados probables e inciertos, los cuales *pueden* implicar cambios institucionales de diversa índole, impacto y rumbo. Una vez que los actores han elegido una de las opciones (bajo condiciones de incertidumbre), ésta tenderá a imponerse y estabilizarse en el equilibrio institucional, nulificando las opciones no seleccionadas.

Collier y Collier señalan: "*the distinctive contribution of the critical junctures framework is its approach to explanation*".⁷³ (1991; 35). Pierson agrega "*the importance of focusing on the formative moments for institutions and organisations*"⁷⁴ (1993; 602). De esta manera, el simple concepto de coyuntura crítica empieza a materializar concretamente la utilidad científica de la historia para comprender y explicar el origen y el desarrollo de la organización y estructura de las instituciones. La aplicación del concepto permite dar los primeros pasos para identificar los momentos históricos precisos que dieron forma y orientación a determinadas instituciones políticas, sociales, económicas, culturales, etc., para evitar el "[...] *familiar problem of infinite regress*".⁷⁵ (Pierson, 2000; 263) y "*provide a basis for cutting into the seamless flow of history*".⁷⁶ (Mahoney, 2001; 8). Así mismo, se empiezan a acotar las bases para el estudio de la dimensión temporal histórica con relación a las instituciones y los arreglos institucionales.

Como se señaló líneas arriba, para Collier y Collier hay dos momentos previos a la coyuntura crítica: las condiciones iniciales o antecedentes y la hendidura generadora (*generative cleavage*). Las condiciones iniciales "*represent a 'base line' against which the critical juncture and the legacy are assessed*".⁷⁷ (1991; 30). Mahoney agrega que estas condiciones iniciales definen –en parte– las opciones y la toma de decisiones durante la eventual coyuntura crítica. (Mahoney, 2001). Ello despeja ciertas dudas acerca de la "*cantidad*" de libertad de que la gozan los actores políticos durante los periodos de contingencia; incluso, durante las coyunturas críticas las condiciones iniciales influyen en la conformación abanico de opciones disponibles para los actores

⁷³ Traducción libre de la autora: "*la contribución característica del marco de coyuntura crítica es que se enfoca en explicar.*"

⁷⁴ Traducción libre de la autora: "*la importancia de enfocarse en los momentos de formación de las instituciones y organizaciones.*"

⁷⁵ Traducción libre de la autora: "*el problema familiar de regresar infinitamente.*"

⁷⁶ Traducción libre de la autora: "*provee una base para realizar cortes al flujo incesante del tiempo.*"

⁷⁷ Traducción libre de la autora: "*representan una 'línea base' contra la cual se puede evaluar a la coyuntura crítica y a su legado.*"

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

involucrados, sus mecanismos de selección, así como en la capacidad de decisión de los implicados.

El segundo momento previo a la coyuntura crítica es la *hendidura generadora*.⁷⁸ Collier y Collier señalan que ésta es la responsable de producir o generar las coyunturas críticas pues “[...] *creates new actors or groups and the critical juncture consists of their emergence [...], it raises political issues so compelling as to trigger some kind of large reorganization of political relationships*”.⁷⁹ (1991; 33). La identificación de la *hendidura generadora* es un paso esencial para el estudio de la coyuntura crítica, pues implica un momento de ruptura en la estabilidad de una institución en particular, la cual abre oportunidades a cambios en la última. La *hendidura generadora* acota las opciones que se desplegarán durante la coyuntura crítica. Como Collier y Collier señalan, la primera dota de poder a determinados actores para realizar elecciones significativas para el desarrollo institucional; estos actores tienen poder e intereses propios que limitarán las opciones que son efectivamente susceptibles de elegir. Así mismo, la *hendidura generadora* influye sobresalientemente en los mecanismos de selección de opciones durante la coyuntura crítica, en la cual están insertos.

John Hogan refiere también a las *hendiduras generadoras*; el autor señala que las coyunturas generadoras pueden ser grandes *shocks* exógenos como guerras, revoluciones, crisis económicas, cambios en el balance del poder, deslizamientos electorales, movimientos sociales, etcétera. “*However, critical junctures need not be attributed only to big exogenous shocks. Many, less dramatic events could be found to constitute generative cleavages, contributing to change that is significant, swift and enduring [...], relatively small events that, if occur at the right moment, can have large and enduring consequences.*”⁸⁰ (Hogan, 2005; 276). De esta manera, acontecimientos

⁷⁸ Collier y Collier retoman el término acuñado por Valenzuela y Valenzuela. Para mayor información, referirse a VALENZUELA, J. S. y Valenzuela, A. (1981). “*Modernization and dependency: alternative perspectivas in the study of Latin American underdevelopment*”, en H. Muñoz (Ed) *From Dependency to Development*. Estados Unidos: Westview Press.

⁷⁹ Traducción libre de la autora: “*crea nuevos grupos o actores y la coyuntura crítica implica su aparición [...] pone en la mesa asuntos políticos tan irresistibles que desencadena una gran reorganización de las relaciones políticas.*”

⁸⁰ Traducción libre de la autora: “*Sin embargo, las coyuntura críticas no sólo se atribuyen a choques externos. Muchos eventos bastante menos dramáticos pueden constituir hendiduras generadoras que contribuyan a un cambio significativo, rápido y duradero [...], los eventos relativamente pequeños que ocurran en el momento indicado pueden tener consecuencias importantes y duraderas.*”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

“pequeños” en momentos precisos pueden entablar procesos de transformación institucional perdurables.

Así, se manifiesta una vez más la importancia del análisis de las coordenadas temporales para la identificación de la hendidura generadora y, consecuentemente, de la coyuntura crítica. Giandomenico Majone, autoridad académica en materia de políticas públicas, elucida que la libertad de un gobernante (o bien, de los actores con capacidad de decisión en las coyunturas críticas) está limitada por restricciones específicas en un contexto determinado; al estudiar estas restricciones –señala el autor- se debe prestar atención a la *dimensión del tiempo*. (Majone, 2005). Por su parte, James Pierson en *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics* (2000) añade algunas consideraciones interesantes respecto a la dimensión del tiempo:

- a) Eventos relativamente pequeños pueden tener consecuencias duraderas si ocurren en el momento preciso.
- b) La temporalidad tiene una importancia conspicua en el análisis de estos eventos, “[...] when an event occurs may be crucial”.⁸¹ (2000; 263) Así mismo, es necesario el estudio de la secuencia de los eventos; los sucesos más antiguos pueden tener mayores repercusiones que los más recientes. En este sentido, un acontecimiento que tuvo lugar demasiado tarde puede no tener grandes consecuencias, sin embargo, si hubiera sucedido en otro momento podría haber tenidos efectos sobresalientes.
- c) La inercia como resultado. Las consecuencias del evento se auto-refuerzan y conducen a un solo equilibrio, el cual, a su vez, será resistente al cambio. (Lo cual, en estricto sentido ya forma parte del proceso de reproducción de patrones).

En el 2007, Robert McChesney, uno de los investigadores del tema de medios de comunicación más reconocidos en Estados Unidos, exploró parte de la *dimensión del tiempo* en la hechura e implementación de políticas públicas para la *radiodifusión* (radio y televisión) en su libro *Communication Revolution*. Para el autor, los principios sobre los que se organizan, estructuran y administran los medios de comunicación son

⁸¹ Traducción libre de la autora: “la temporalidad de evento es crucial.”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

resultado de a) *coyunturas críticas* –critical juncture- en las que las opciones para ir en una u otra dirección están abiertas y b) la elaboración de *políticas públicas* definidas por los resultados de dichas coyunturas críticas. (McChesney, 2007).

En particular, McChesney explica el concepto de *coyuntura crítica* y su aplicación para el entendimiento de la formación y ejecución de políticas públicas para la *radiodifusión*:

[...] (T)here have been relatively rare and brief periods in which dramatic changes were debated and enacted drawing from a broad palette of options, followed by long periods in which structural or institutional change was slow and difficult. During a critical juncture, which usually lasts no more than one or two decades, the range of options for society is much greater than it is otherwise. The decisions made during such a period establish institutions and rules that likely put us on the course that will be difficult to change in any fundamental sense for decades or generations. [...] Most of our major institutions in media are the result of such critical junctures, periods when policies could have gone in other directions, and, had they done so, put media and society on a different path.⁸² (McChesney, 2007; 9).

Por otra parte, McChesney sostiene que las coyunturas críticas en materia de medios de comunicación y del sistema comunicativo en general, tienden a presentarse cuando concurren -por lo menos- dos de las tres condiciones siguientes (que sin mencionarlo, terminan siendo las *hendiduras generadoras* señaladas por los Collier y Hogan):

*There is a revolutionary new communication technology that undermines the existing system;
The content of the media, especially the journalism, is increasingly discredited or seen as illegitimate; and
There is a major political crisis –severe social disequilibrium- in which the existing order is no longer working and there are major movements for social reform.⁸³ (McChesney, 2007: 10)*

⁸² Traducción libre de la autora: “Ha habido periodos relativamente raros y breves durante los cuales se debatieron cambios dramáticos y en los cuales se tomó una decisión de entre un amplio abanico de opciones; estos periodos fueron sucedidos por largos periodos en el que el cambio estructural o institucional fue difícil y lento. Durante una coyuntura crítica -la que por lo general, no dura más que una o dos décadas- el abanico de opciones para la sociedad es mucho más amplio, en comparación con otros momentos. Las decisiones tomadas durante este periodo establecen instituciones y reglas, las cuales pueden ponernos en un curso que será difícil de cambiar de manera fundamental en las siguientes décadas o generaciones. [...] La mayor parte de las grandes instituciones de los medios es resultado de dichas coyunturas críticas, periodos durante los cuales las políticas podían haber ido en una variedad de direcciones, y que, si lo hubieran hecho, habrían puesto a los medios y a la sociedad en un camino diferente.”

⁸³ Traducción libre de la autora: “Hay una nueva tecnología revolucionaria de la comunicación que socava el sistema vigente. El contenido de los medios, especialmente el del periodismo, está importantemente desacreditado o es percibido como ilegítimo.”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

El autor aplica estas condiciones teóricas al contexto histórico estadounidense con la finalidad de determinar los momentos que califican como *coyunturas críticas* (y su traducción en políticas públicas concretas) y, a su vez, predecir la siguiente *coyuntura crítica* en aquel país, las posibles direcciones de las políticas públicas que surjan de ésta y las áreas de oportunidad. De esta manera, McChesney ha considerado al concepto de *coyuntura crítica* es una herramienta útil para analizar parte de la *dimensión del tiempo* y con ello, elaborar y aplicar políticas públicas en la materia.

El concepto de *coyuntura crítica*, aplicado por McChesney al ámbito estadounidense, puede ser útil para comprender parte de la *dimensión del tiempo* de contexto mexicano en materia mediática y aportar elementos que coadyuven, en su momento, a la elaboración de nuevas propuestas de políticas públicas en este rubro que cohonesten los *intereses particulares* de las empresas de *televisión comercial abierta* con el *interés público* que la democracia exige.

De manera similar, el concepto de *coyuntura crítica* puede ser un instrumento útil para estudiar la dinámica de cambio y permanencia en la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno federal – como una red de política pública y comunidad política- en los últimos años y su impacto asociado a las políticas públicas de la materia, como un fenómeno multicausal en una determinada coordenada temporal, pues “[...] *the remoulded critical juncture framework improves our understanding to identify change [...] this provides historical institutionalists with a useful tool in exploring and quantifying change [...] (and) key choice points [...] in the context of temporality we turn to critical junctures*”.⁸⁴ (Hogan, 2005; 272).

Entender el cambio de las instituciones y, en el presente caso, entender en la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno federal –como una red de política pública y comunidad política- en los últimos

Hay una gran crisis política –un desequilibrio social severo- pues el orden existente ya no funciona y hay grandes movimientos que buscan una reforma social.”

⁸⁴ Traducción libre de la autora: “*El marco de la coyuntura crítica mejora nuestro entendimiento para identificar el cambio [...] provee a los institucionalistas históricos de una herramienta útil para explicar y cuantificar el cambio [...] y los momentos claves de decisión [...] en el contexto de la temporalidad utilizamos en concepto de coyuntura crítica.*”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

años y su impacto asociado a las políticas públicas de la materia, puede coadyuvar a formular futuras propuestas de *políticas públicas* que cohonesten sus *intereses particulares* con el *interés público* en el marco de la democracia.

Sin embargo, McChesney no señala la metodología que utilizó para determinar las condiciones de *hendidura generadora de coyuntura crítica* en el ámbito mediático. Su análisis, aunque innovador en la materia, omite presentar un marco teórico firme acerca del concepto de coyuntura crítica sobre el cual se basa para sostener la adecuación del caso concreto de estudio –los medios en Estados Unidos- a la teoría. Giovanni Capoccia y Daniel Keleman señalan “[...] *taken as a whole, the scholarships in which the concept is used or referred to lacks of conceptual consistency and fails to provide adequate methodological guidance to those who would invoke que critical juncture framework.*”⁸⁵ (Capoccia y Keleman, 2007; 347). De esta manera, la aportación particular de los autores comentados es señalar una guía metodológica mínima para utilizar el concepto.

Capoccia y Keleman señalan “*we can consider the analysis of critical juncture as the analysis of decision making under conditions of uncertainty.*”⁸⁶ (2007; 354). Para los autores, un estudio que utilice el concepto de coyuntura crítica debe considerar cuatro puntos básicos: las unidades de análisis, los horizontes temporales, las coyunturas negativas (*near misses*) y las asimetrías de poder.

- a) Unidades de análisis: Un momento histórico puede constituir una coyuntura crítica para una determinada institución pero no para otra, por ello, resulta necesario identificar qué está siendo afectado por la primera. En el tema que nos atañe “*the unit of analysis is typically some institutional setting in which actors decisions are constrained during phases of equilibrium and are freer during phases of change. Such institutions may range from a single organization (for example, a political party, a union, or a corporation), to structured interaction between organizations (for example, a party system or relationships between*

⁸⁵ Traducción libre de la autora: “*Por lo general, los trabajos académicos en los cuales se utiliza o se refiere a la coyuntura crítica adolecen de inconsistencias conceptuales y omiten proveer una guía metodológica adecuada para aquéllos que quieran utilizar el marco de la coyuntura crítica.*”

⁸⁶ Traducción libre de la autora: “*Consideramos que el análisis de la coyuntura crítica es el análisis del proceso de toma de decisiones en condiciones de incertidumbre.*”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

*branches of government), to public policies, to a political regime as a whole".*⁸⁷
(Capoccia y Kelemen, 2007; 349) [Las neग्रillas son mías].

- b) Horizontes temporales: Algunos autores, han tratado de acotar la duración de una coyuntura crítica; por ejemplo, en el trabajo de Robert McChesney se establece que la misma puede durar una o dos décadas. Empero, es peligroso limitar de manera tan precisa la duración de una coyuntura crítica. Como se señaló en la definición de coyuntura crítica propuesta por Capoccia y Kelemen, ésta es *relativamente* breve en relación con su *legado* (tomando prestado el término del marco teórico de Collier y Collier). Por otra parte, la duración de la coyuntura crítica incide en el nivel de libertad de los actores y en la amplitud del abanico de opciones disponibles; entre más larga la coyuntura, los actores gozarán de menos libertad y opciones, pues hay mayor posibilidad de que surjan o se fortalezcan obstáculos políticos o de diversa índole.
- c) Coyunturas críticas negativas (*near misses*). Algunos autores como Collier, Collier, Hogan y McChesney señalan que para que una coyuntura pueda ser considerada como crítica, debe producir un *cambio*. Sin embargo, Capoccia y Keleman señalan que el cambio no es el resultado forzoso de los periodos de coyuntura crítica.

*Contingency implies that a wide-range change is possible and even likely but also that re-equilibrium is not excluded. If an institution enters a critical juncture, in which several options are possible, the outcome may involve the restoration of the pre-critical juncture status quo. Hence, change is not a necessary element of a critical juncture ."*⁸⁸ (2007; 352).

Como se comentó líneas arriba, las coyunturas críticas deben ser definidas con base en los elementos inherentes al proceso de génesis institucional, dígase, la

⁸⁷ Traducción libre de la autora: "Generalmente, la unidad de análisis es algún marco institucional bajo el cual las decisiones de los actores están limitadas durante los periodos de equilibrio y gozan de mayor libertad durante los periodos de cambio. Estas instituciones pueden ser una sola organización (por ejemplo, un partido político, un sindicato o una empresa), la interacción estructurada entre organizaciones (por ejemplo, un sistema de partidos o las relaciones entre los diversos poderes de gobierno), las políticas públicas, o bien, un régimen político completo."

⁸⁸ Traducción libre de la autora: "la contingencia implica que gran variedad de cambios es posible e incluso, probable, pero ello no supone descartar el re-equilibrio. Si una institución entra en una coyuntura crítica, hay varias opciones disponibles, pero el resultado puede conducir en la restauración del estatus quo previo a la coyuntura crítica. Por tanto, el cambio no es un elemento imprescindible de la coyuntura crítica."

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

ampliación del abanico de opciones disponibles para los actores políticos poderosos relacionados con la institución, el cual abre la posibilidad de modificar la estructura y el orden institucional. Los momentos históricos que cumplan con estas condiciones se consideran coyunturas críticas, con independencia a su resultado –el cambio tenue, radical o el restablecimiento del estatus quo previo-; el supuesto contrario, es decir, el de definir a la coyuntura crítica con base en su resultado, implicaría trasegar los elementos del proceso de génesis institucional con los del proceso de auto-refuerzo. Ello acarrearía un sesgo en la selección de los casos de estudio (Capoccia y Kelemen, 2007) que privaría a los investigadores de la posibilidad de analizar varios periodos de verdadera flexibilidad institucional que resultaron en el reestablecimiento del equilibrio anterior, como consecuencia de la interacción y balance de las fuerzas, decisiones y actores involucrados.

- d) Asimetrías de poder y actores clave: el concepto de *coyuntura crítica* reconoce la importancia de un elemento indispensable para el análisis de las políticas públicas asociadas a las instituciones (en cuanto a su dirección, importancia, enfoque, etc.): el *poder*. El concepto se enfoca en las decisiones de los actores con poder, quienes tienen mayores opciones durante estos periodos, y cuyas elecciones tienen la capacidad de tener resultados determinantes en el orden y la estructura institucional. En este orden de ideas, Pierson afirma: “*where certain actors are in a position to impose rules on others, the employment of power might be self-reinforcing*”⁸⁹ (2005; 36); así, el poder coloca a ciertos actores en posición de tomar decisiones institucionales en momentos de incertidumbre y, a su vez, dota a sus elecciones de la influencia necesaria para tener consecuencias trascendentales en las instituciones en cuestión. (Capoccia y Kelemen, 2007). De esta manera, el resultado depende de las decisiones tomadas por los actores con poder –políticos, burócratas, jueces, y en general, hacedores de políticas públicas- y no sólo de las condiciones del momento. Así, las coyunturas críticas son “[...] *windows of opportunity for policy makers*”.⁹⁰ (Hogan, 2005; 273).

⁸⁹ Traducción libre de la autora: “cuando ciertos actores están en posición de imponer sus reglas a otros, el uso del poder se auto refuerza.”

⁹⁰ Traducción libre de la autora: “ventanas de oportunidad para los hacedores de políticas.”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

En cuanto a los métodos de análisis, Capoccia y Kelemen sostienen que éstos deben: “[...] reconstruct, in a systematic and rigorous fashion, each step of the decision making process, identify which decisions were most influential and what options were available and viable to the actors who took them, and clarify both the impact and their connection to other important decisions”.⁹¹ (2007; 355). Para ellos, las mejores maneras de acercarse al estudio de las coyunturas críticas son el análisis contrafactual o contrafáctico y la narrativa guiada por la teoría (*theory guided narrative*). El primero implica identificar las opciones que fueron consideradas, discutidas y eventualmente, desechadas durante la coyuntura crítica, así como, sus probables consecuencias, es decir, debe enfocarse en las opciones no seleccionadas que eran viables con base en elementos históricos documentados –consistencia histórica. El análisis contrafactual tiene utilidad “[...] in assessing the causal impact of specific factors on historical outcomes”.⁹²

Por su parte, la narrativa guiada por la teoría se enfoca, en el caso de la coyuntura crítica, en el estudio de aspectos tales como los actores principales, sus metas, preferencias, decisiones y los eventos que los influenciaron directamente. (Capoccia y Kelemen, 2007). La misma debe explicar, no sólo las acciones y decisiones tomadas, sino las que fueron consideradas y rechazadas, pues como se mencionó anteriormente, la coyuntura crítica se define por la ampliación del abanico de opciones y la libertad –no absoluta- de los actores, por lo que resulta indispensable verificar la disponibilidad de todas las opciones viables durante dicho momento histórico. Además, en el mismo tenor, la narrativa debe reconstruir las consecuencias de las decisiones que fueron seleccionadas y las probables consecuencias de las que no fueron elegidas. Para esto, los autores proponen, por un lado, utilizar la teoría de juegos, que ya fue comentada líneas arriba.

Por el otro, proponen trazar el proceso: “(that) led from a situation in which several options were open to a new equilibrium based on the choice of one of them is a

⁹¹ Traducción libre de la autora: “reconstruir de una manera sistemática y rigurosa cada paso del proceso de toma de decisión, identificar cuáles decisiones fueron más influyentes y qué otras opciones estaban disponibles y eran viables para los actores que las eligieron, y aclarar tanto su impacto como su relación con otras decisiones importantes.”

⁹² Traducción libre de la autora: “en valorar el impacto causal de factores específicos en el resultado histórico.”

flexible enough methodology".⁹³ (2007; 358) Los autores señalan que éste puede ser utilizado para estudiar diferentes unidades de análisis, los caminos no tomados y puede ofrecer una buena reconstrucción de las decisiones y elecciones clave que produjeron el resultado final.

3.3.2 Periodo de reproducción. La explicación del poder

Mahoney señala que hay patrones institucionales o estructurales que se reproducen de una forma análoga a su nacimiento, es decir, las factores causales de su nacimiento funcionan como factores de reproducción (causas constantes). Por el contrario, otras instituciones y estructuras persisten en el tiempo sin que subsistan los procesos su generación, a los que el autor -citando a Stinchcombe- denomina como *causas históricas*, las cuales, a su vez, son parte del objeto de estudio al analizar la dependencia del camino. (Mahoney, 2001). "*Explaining the persistence of institutions and structures created by historical causes requires one to identify specific mechanisms of reproduction.*"⁹⁴ (Mahoney, 2001; 8 y 9).

*Institutions that rapidly and decisively trigger mechanisms of reproduction are especially capable of seizing opportunities provided by contingent events and thus setting into motion self-reinforcing sequences that are path-dependent. Efficacious mechanisms of reproduction enable an institution to take advantage quickly of contingent events that work in its favor, solidifying a position of dominance before events that work in its favor, solidifying a position of dominance before alternative institutional options can recover. By contrast, with institutions that more gradually trigger mechanisms of reproduction, a contingent event may initially favor the institution, but the institution will not prevail in the long run over superior alternatives because mechanisms of reproduction are not activated quickly enough or powerfully enough to capitalize early advantage.*⁹⁵ (Mahoney, 2000; 515).

⁹³ Traducción libre de la autora: "(que) llevó de una situación en la que varias opciones estaban abierta a un nuevo equilibrio basado en la elección de una de ellas, es una metodología lo suficientemente flexible."

⁹⁴ Traducción libre de la autora: "Explicar la persistencia de instituciones y estructuras creadas por causas históricas requiere identificar los mecanismos de reproducción."

⁹⁵ Traducción libre de la autora: "las instituciones que activan rápida y decididamente mecanismos de reproducción son especialmente capaces de aprovechar las oportunidades ofrecidas por los eventos contingentes y por tanto, de entablar secuencias de auto-refuerzo que definan la trayectoria institucional. Los mecanismos de reproducción eficaces permiten a una institución tomar ventaja rápidamente de los eventos contingentes a su favor, fortaleciendo su posición de dominio antes de que se retomen otras opciones y alternativas institucionales. En contraste, aquellas instituciones que activan mecanismos de reproducción de manera gradual no prevalecerán en el largo plazo por encima de alternativas superiores (incluso si los eventos contingentes las favorecían en el inicio) porque sus mecanismos de reproducción no fueron activados con suficiente prontitud o poder."

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Citando a Randall Collins, Mahoney sostiene que hay –principalmente- cuatro marcos teóricos para explicar los mecanismos de reproducción institucional: el utilitario, el funcional, el de legitimación y el de poder. En el modelo utilitario, la institución se reproduce sopesando racionalmente los costos y beneficios; sin embargo, la institución puede ser menos eficiente que otras alternativas previamente viables y puede cambiar por presiones competitivas o de aprendizaje. El funcional implica que la institución se reproduce porque tiene una función precisa (adaptación, integración, etc.) en el sistema general; empero, ésta puede ser menos funcional que otras opciones disponibles anteriormente y puede cambiar por *shocks* externos que transformen las necesidades del sistema. El modelo de legitimación sostiene que la institución se reproduce porque los actores la consideran como moralmente justa o apropiada; al igual que en los ejemplos anteriores, otras alternativas previamente disponibles podían haber sido más consistentes con los valores de los actores y la institución puede cambiar si cambian los valores o creencias subjetivas de los actores. (Mahoney, 2000).

Finalmente, en el modelo de reproducción con base en el poder, la institución se reproduce porque es apoyada por una “*élite*”. En este caso, la institución puede fortalecer a un determinado grupo que antes estaba subordinado a otro. El cambio se puede producir, entre otras cosas, por el debilitamiento del grupo de *élite* y el fortalecimiento de los subordinados.

*Once the institution develops, however, it is reinforced through predictable power dynamics: the institution initially empowers a certain group at the expense of other groups; the advantaged group uses its additional power to expand the institution further; the expansion of the institution increases the power of the advantaged group; and the advantaged group encourages additional institutional expansion. Because early events are contingent, the sequence of empowerment can take place even though the group that benefits from the institution was initially subordinate to an alternative group that favored the adoption of a different institution. Hence, this form of path-dependent analysis can be used to show how institutions alter the power structure within a society by strengthening previously subordinate actors at the expense of previously dominant ones.*⁹⁶ (Mahoney, 2000; 521, 522).

⁹⁶ Traducción libre de la autora: “Una vez que una institución se desarrolla, sin embargo, se refuerza a través de dinámicas de poder predecibles: en un inicio la institución fortalece a determinados grupos a expensas de otros; el grupo aventajado usa su poder adicional para expandir más la institución; la expansión de la institución aumenta el poder del grupo aventajado; el grupo aventajado promueve más la expansión institucional. Como los primeros años son contingentes, esta secuencia de fortalecimiento y potenciación puede llevarse a cabo incluso si el grupo que se beneficia de la institución estuvo anteriormente subordinado a otro grupo que a su vez, favorecía la adopción de otra institución. Por tanto, esta forma de análisis basado en la definición de trayectorias puede ser utilizado para mostrar cómo es que las instituciones alteran la estructura de poder dentro de la sociedad, fortaleciendo a los grupos que antes estaban subordinados, a expensas de los que antes eran dominantes.”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Sin embargo, el conflicto es inherente a las instituciones que se reproducen con base en poder, pues éstas mantienen a determinados grupos en desventaja, pero éstos esperan el momento de cambiar su estatus (además, existe el peligro de cismas entre la propia élite); ello implica la presencia de una dinámica de cambio potencial. "*Power-based institutions may reproduce themselves until they reach a critical threshold point, after which time self-reinforcement gives way to the inherently conflictual aspects of the institution and eventually to institutional change*".⁹⁷ (Mahoney, 2000, 523).

FUENTES DE INFORMACIÓN.

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006) *Las políticas de las políticas públicas*. México: Planeta.
- CAHN, Matthew (1995). *The Players: Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process* en "Public Policy. The Essential Readings", THEODOLOU, Stella y Matthew Cahn (coordinadores). (1995), Estados Unidos: Prentice Hall.
- CAPOCCIA Giovanni y Daniel Kelemen. (2007). "The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World Politics*, 59, 341-369.
- CHAQUÉS, Laura. (2004) *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- COLLIER David y Ruth Berins Collier. (1991). *Shaping the Political Arena*. Estados Unidos: Princeton.
- COOTER, Robert. (1982) "The Cost of Coase" *Journal of Legal Studies* XI. Disponible en: http://works.bepress.com/robert_cooter/97 (Fecha de acceso: 17 de noviembre de 2009)
- CURZIO, Leonardo. (2000). *Toma de decisiones* en "Las decisiones políticas: de la planeación a la acción", MILKOS, Tomás (coordinador). (2002), México: Fondo Siglo XXI.

⁹⁷ Traducción libre de la autora: "*Las instituciones basadas en el poder pueden reproducirse a sí mismas hasta que alcancen un umbral crítico, durante el cual el propio proceso de auto-refuerzo ponga de manifiesto los aspectos inherentemente conflictivos de la institución y eventualmente, lleve al cambio institucional.*"

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- DYE, Thomas. (2002) *Understanding Public Policy*. Estados Unidos: Prentice Hall.
- HOGAN, John. (2005). "Testing for a Critical Juncture: Change in the ICTU's Influence over Public Policy in 1959." *Irish Political Studies*, 20, 271-295.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (2004). *Diccionario Jurídico Mexicano*. (tomo 5) México: Porrúa.
- JENKINS, William (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. Londres: Martin Robertson
- JORDANA, Jacint. (1995). "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?, *European Journal of Political Research*. 44 (4)
- KLIJN, E. (1998) "Policy Networks: An Overview" in Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F. (eds), *Managing Complex Networks* Sage, Londres.
- KLIKSBERG, Bernardo. (1993) *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- KRASNER, Stephen. (1984). "Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*, volumen 16, número 2, 223-246.
- MAHONEY, James. (2000). "Path dependence in historical sociology." *Theory and Society*, 29, 507-548.
- MAHONEY, James. (2001). *Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Estados Unidos: Johns Hopkins University Press.
- MAHONEY, James y Diestrich Rueschemeyer (editores). (2003). *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*. Estados Unidos: Cambridge.
- MAJONE, Giandomenico. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARSH, D. y R.A.W. Rhodes. (1992) *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- McCHESNEY, Robert. (2007). *Communication Revolution*. Estados Unidos: The New Press.
- MURPHY, Joseph. (2006) "The 2006 Willower Family Lecture. The Evolving Nature of the American High School: A Punctuated Equilibrium Model of Institutional Change." *Leadership and Policy in Schools*, 5, 285-324.
- OLAVARRÍA, Mauricio. (2007). "Conceptos básicos en el análisis de las políticas públicas", *Documentos de Trabajo*. Universidad de Chile, Departamento de Gobierno y Gestión Pública. 11. 96 pp.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- PALLARES, Frances. (1988) "Las políticas públicas: el sistema político en acción", *Revista de Estudios Políticos*. 62, 141-162.
- PARSONS, Wayne. (1995) *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Estados Unidos: MPG Books.
- PIERSON, Paul. (1993). "When Effects Become Cause: Policy Feedback and Political Change." *World Politics*. Vol. No. pp. 595-628
- PIERSON, Paul. (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review*, volumen 94, número 2, 251-267.
- PIERSON, Paul. (2005). *Politics in Time*. Estados Unidos: Princeton UP.
- PORRAS, J. (2001). "Policy Networks o redes de políticas públicas: una introducción a
- PRZEWORSKI, Adam. (1995) *Democracia y Mercado*. Gran Bretaña: Cambridge.
- RHODES, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Estados Unidos: Open University Press.
- THEODOLOU, Stella (1995a). *The Contemporary Language of Public Story: A Starting Point* en "Public Policy. The Essential Readings", THEODOLOU, Stella y Matthew Cahn (coordinadores). (1995), Estados Unidos: Prentice Hall.
- THEODOLOU, Stella (1995b). *How Public Policy is Made* en "Public Policy. The Essential Readings", THEODOLOU, Stella y Matthew Cahn (coordinadores). (1995), Estados Unidos: Prentice Hall.
- ZABALETA, Dionisio. (2001) *Algunas implicaciones normativas de las redes de política desde la noción de espacio público* en "Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas", PARDO, María del Carmen (coordinadora). (2001) México: El Colegio de México.
- ZURBRIGGEN, Cristina. (2003) "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica" en *Colección documentos Instituto Internacional de Gobernabilidad*. Barcelona

CAPÍTULO IV

MARCO DE REFERENCIA

LA TELEVISIÓN Y EL SISTEMA DE MUTUAS CONVENIENCIAS

CONTENIDO

Introducción al capítulo. 4.1. Radiodifusión. 4.1.1 Definición. 4.1.2 La radiodifusión y la concesión administrativa. 4.1.2.1 La radiodifusión. ¿Servicio al público o/y servicio público? 4.2 Televisión. 4.2.1 Definición. 4.2.2 Televisión comercial abierta a nivel nacional. 4.2.3 El sistema de mutuas conveniencias. 4.2.4 La relación entre concesionarios de la televisión nacional y el gobierno federal. ¿Una red de políticas públicas? Fuentes de información del capítulo.

INTRODUCCIÓN.

El objetivo del presente capítulo es presentar los conceptos de referencia de esta investigación así como, el desarrollo de las condiciones antecedentes del caso de acuerdo al modelo dual de desarrollo institucional. En el primer apartado se estudian los elementos de la radiodifusión y la concesión administrativa sobre bienes del dominio público. En el segundo, se desarrolla el tema de la televisión comercial abierta a nivel nacional en México; se describe el sistema de mutuas conveniencias entre el gobierno federal y los concesionarios de la televisión y su impacto en el marco jurídico; se identifica a la relación entre concesionarios de la televisión nacional y el gobierno federal como una red de políticas públicas; finalmente, se mencionan las políticas públicas del sector asociadas a esta red de políticas públicas.

4.1 La radiodifusión

4.1.1 Definición

La doctrina define a la radiodifusión como el:

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

(S)istema que posibilita la transmisión a grandes distancias de señales sonoras y/o imágenes, a una velocidad de 300,000 kilómetros por segundo, a través de una emisora de radio y televisión que, tras captar y tratar señales sonoras y/o imágenes de tipo mecánico, las transforma en ondas electromagnéticas –ondas hercianas- capaces de ser percibidas por aparatos receptores de radio y televisión, que a su vez las convierten en sonido y, en su caso, también en imágenes. (Fernández Ruiz, 2002; 40).

El Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones⁹⁸ define al servicio de radiodifusión (artículo 1º numeral 28) como “servicio de radiocomunicación cuyas emisiones están destinadas a la recepción directa por el público en general. Este servicio puede comprender emisiones sonoras, emisiones de televisión y otras clases de emisiones”.

Finalmente, de conformidad con el artículo 2º de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyT), la radiodifusión es el servicio:

[...]que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.

En otras palabras, en el sistema jurídico mexicano el concepto *radiodifusión* abarca los servicios de radio y televisión en su modalidad *abierto*, es decir, aquéllos que no requieren el pago de contraprestación alguna por parte de quien los recibe.

El párrafo tercero del numeral citado aclara que el emisor sólo podrá prestar el servicio de radiodifusión previa *concesión* o *permiso* que el Ejecutivo Federal otorgue para tal efecto. Ello deviene como consecuencia lógica del uso necesario de las bandas de frecuencia del espacio electromagnético que, como se explicará en su oportunidad, forman parte de los bienes del dominio público.

4.1.2 La radiodifusión y la concesión administrativa

La concesión administrativa es el “acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de

⁹⁸ Tratado internacional signado y ratificado por México y por tanto, Ley Suprema de la Unión en términos del artículo 133 constitucional.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

bienes de dominio público del Estado". (Gabino Fraga, 2005; 242). Este acto administrativo tiene fundamento en los artículos 27 y 28 constitucionales. El numeral 27, párrafo séptimo a la letra señala: "[...] tratándose de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación de los recursos de que se trata, por los particulares o por las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes."

Por su parte, el artículo 28, párrafo noveno de nuestra Ley Fundamental establece:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen al interés público.

De lo contenido en los numerales 27 y 28 de nuestra Constitución se desprende la concurrencia de dos tipos de concesión administrativa: de servicio público y para el uso, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público. En cuanto al primero, la autoridad administrativa "[...] encomienda temporalmente a una persona física o moral, llamada concesionario, la organización y funcionamiento de un servicio público, que prestará por su cuenta y riesgo bajo el control de la autoridad otorgante, a cambio de una remuneración que consiste, en la mayoría de los casos, en las tarifas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio". (Delgadillo y Lucero, 2000; 376). A esta definición es preciso agregar que la concesión de servicios públicos se refiere a aquéllos atribuidos al Estado por ley –servicios públicos propios-, los cuales "[...] pueden estar a cargo de la administración pública, o bien, delegarse a particulares bajo el régimen de concesión o mecanismo jurídico semejante".⁹⁹ (Fernández Ruiz, 2002; 16)

Por otra parte, la concesión administrativa para el uso, aprovechamiento y explotación de bienes dominio público es "[...] el acto administrativo por el cual el

⁹⁹ Aquellos cuya prestación no está atribuida al Estado son servicios públicos impropios, los cuales no requieren concesión administrativa a favor del particular, sino únicamente, el permiso o autorización correspondiente.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Ejecutivo Federal, con base en la ley, concede a una persona física o moral, por un tiempo determinado, los derechos sobre un bien del Estado, a fin de que sea usado, aprovechado y explotado por el concesionario, sujeto a determinados requisitos que el titular de la concesión debe satisfacer". (Delgadillo y Lucero, 2000; 376)

En el servicio de radiodifusión, las señales sonoras y/o imágenes del emisor son transformadas en *ondas hertzianas* –ondas electromagnéticas- que, a su vez, son convertidas en sonido o imagen y sonido por los dispositivos receptores de radio y televisión. Las ondas hertzianas no requieren soporte material alguno para su propagación; viajan por las bandas de frecuencia del espectro electromagnético –espectro radioeléctrico- en el espacio aéreo. El numeral 3º, fracción II de la Ley Federal de Telecomunicaciones define al espectro radioeléctrico como *"el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz"*.

El artículo 27 constitucional establece el dominio directo de la Nación sobre el espacio situado sobre el territorio nacional –*dominio aéreo*-, con la extensión, términos y modalidades que fije el derecho internacional. En este orden de ideas, la sección I, apartado 1.5 del Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) define a las ondas hertzianas como las ondas electromagnéticas, cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de 3,000 gigahertz, que se propagan por el espacio sin guía artificial. Por tanto, de la administrulación de los ordenamientos invocados se puede concluir que el espectro electromagnético por donde se propagan las ondas hertzianas, tiene carácter de bien de dominio público de la Nación, al formar parte del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional.

Las bandas de frecuencia del espectro electromagnético son insustituibles como medios de transmisión para prestar el servicio de radiodifusión.¹⁰⁰ En consecuencia, el emisor de este servicio requiere obtener forzosamente una concesión administrativa para usar, aprovechar y explotar este bien de dominio público. De esta forma, se puede definir a la concesión administrativa sobre el espectro electromagnético como el "[...]

¹⁰⁰ Entre otros servicios, como telefonía celular, servicios de telecomunicaciones, etc.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

acto administrativo unilateral que confiere a su titular, la condición de concesionario para el uso y explotación de una determinada porción del espectro radioeléctrico, previo cumplimiento de los requisitos de ley." (Araujo-Juárez, 10; 2007).

Resulta conveniente agregar que las bandas de frecuencia del espectro electromagnético constituyen a su vez, recursos limitados.

El espectro radioeléctrico es un recurso natural que constituye el medio o soporte por el cual se propagan las ondas radioeléctricas o electromagnéticas y por tanto las radiocomunicaciones o comunicaciones que utilizan tecnologías inalámbricas. Sin embargo, lo que define el espectro radioeléctrico es precisamente su carácter de recurso natural escaso, ya que del rango infinito de frecuencias existente ni mucho menos todas son utilizables para la comunicación. [sic] En efecto, las bandas de frecuencias por debajo de los 9 Kilohercios (KHz) producen excesivas interferencias y por encima de los 50 Gigahertzios (GHz) está todavía pendiente el desarrollo de la tecnología para permitir un uso comercial. (Marzo Cosculluela citado por Benalcázar, 43; 2007).

La escasez de las bandas de frecuencia da a estos recursos el carácter de bienes económicos del Estado y, por tanto, quedan reguladas, en primera instancia, por el artículo 134 constitucional:

Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo. [...]

De manera genérica, los elementos subjetivos de la concesión administrativa son:

- La autoridad que otorga la concesión, es decir, el Ejecutivo Federal a través de sus dependencias y entidades.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- o El concesionario, en otras palabras, la persona física o moral que obtiene la concesión, con capacidad jurídica, técnica y financiera para realizar el objeto de la concesión.
- o El usuario en el caso de las concesiones de servicio público.

En el caso que nos ocupa, la autoridad que otorga la concesión es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL, órgano desconcentrado de la SCT), a través de un procedimiento de licitación pública (artículo 17 LFRyT).¹⁰¹ La COFETEL publicará la convocatoria para licitar nuevas concesiones (artículo 17-B LFRyT), la cual deberá contener la frecuencia a través de la cual se prestará el servicio objeto de la licitación, la potencia y zona geográficas de cobertura así como, los requisitos y plazos, y las formas de adquisición de las bases de la licitación (artículo 17-C LFRyT).

En el servicio de radiodifusión, el concesionario debe cumplir con ciertos requisitos jurídicos, técnicos y financieros: nacionalidad mexicana; un plan de negocios que debe incluir descripción y especificaciones técnicas, programa de cobertura, programa de inversión, programa financiero y programa de actualización y de desarrollo tecnológico; proyecto de producción y programación; de la misma manera, deberá constituir garantía para asegurar la consecución del procedimiento hasta que la concesión sea otorgada o negada y; finalmente, presentar solicitud de opinión favorable ante la Comisión Federal de Competencia.¹⁰² (artículo 17-E LFRyT). El sistema jurídico mexicano no considera a la radiodifusión como un *servicio público* por lo cual no se puede identificar -técnicamente- al usuario de ésta dentro del marco de estudio de la concesión administrativa.

Los elementos objetivos de la concesión administrativa son “[...] *materia de la concesión, los derechos y obligaciones, y el plazo*”. (Delgadillo y Lucero, 2000; 377).

¹⁰¹ Esto en el caso de los concesionarios, es decir, aquellos que solicitan el uso, aprovechamiento y explotación de las bandas de frecuencia del espectro electromagnético para prestar el servicio de radiodifusión con fines comerciales. En atención a la finalidad de este marco de referencia, únicamente se estudiarán los elementos de la concesión administrativa para este tipo de concesionarios, sin analizar de manera particular aquellas concesiones –permisos en términos de la LFRyT- que tenga una naturaleza y propósito diverso al comercial.

¹⁰² Esta parte fue declarada inválida por sentencia de la Suprema Corte de Justicia a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 aprobada por unanimidad el 6 de agosto de 2007. (En la porción normativa que dice “...solicitud de...presentada a...”)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

La materia de la concesión puede ser la prestación del servicio público o el uso, aprovechamiento y explotación del bien del dominio público.¹⁰³ La Ley Federal de Radio y Televisión contempla el otorgamiento de concesiones o permisos para explotar, usar y aprovechar las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, atendiendo a la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole (artículo 13 LFRyT).

Las estaciones de radio y televisión comerciales deberán obtener concesión administrativa; serán permisionarias todas las demás.

En ese sentido, es procedente hacer una aclaración importante. La concesión y el permiso son figuras administrativas distintas: *“la primera confiere un nuevo derecho al concesionario, por ejemplo [...] el derecho a usar privativamente las ondas electromagnéticas [...], a diferencia del permiso, que no otorga un nuevo derecho al permisionario, pues se concreta a retirar una traba que impedía a éste ejercer un derecho”*. (Fernández Ruiz, 2002; 32). Aunque la ley de la materia contempla -en apariencia- la realización de dos actos administrativos de diversa naturaleza -la concesión y el permiso-, ambas figuras otorgan el derecho de usar, aprovechar y explotar el mismo bien de dominio público -el espectro radioeléctrico-; por tanto, el permiso aludido es, de hecho, una concesión administrativa y, consecuentemente, debe quedar regulado con base en los principios inherentes a esta institución.

La naturaleza de la concesión no deriva de la denominación que se le dé, sino de su contenido, atendiendo a los derechos inherentes de la misma, así, si tal acto está otorgando al gobernado un derecho público subjetivo para la explotación de la materia que comprende el mismo, es indiscutible que estamos en presencia de una concesión administrativa, con independencia de la denominación que la ley o la autoridad administrativa den al acto. (Delgadillo y Lucero, 2000; 375)

El concesionario de las bandas de frecuencia del espectro electromagnético adquiere el derecho y la obligación de usarlas, explotarlas y aprovecharlas conforme a lo establecido en su título de concesión, el cual contendrá el servicio para el cual se otorga este acto administrativo -la radiodifusión-, además del *“[...] canal asignado, la ubicación del equipo del equipo transmisor, la potencia autorizada, el sistema de*

¹⁰³ O bien, la explotación de la obra pública.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

radiación y sus especificaciones técnicas, el horario de funcionamiento, el nombre, clave o indicativo, término de su duración, área de cobertura; las contraprestaciones que el concesionario se hubiere obligado a pagar; la garantía de cumplimiento de obligaciones y demás derechos de los concesionarios". (Villarreal Corrales, 2007; 394).

De la misma manera, el concesionario de las bandas de frecuencia no adquiere derechos reales sobre estos bienes del Estado; éstos “[...]sólo podrán concesionarse por tiempo limitado y no a perpetuidad, porque ello significaría, desde el momento de su otorgamiento, la transferencia definitiva de las facultades implícitas en la concesión, que por tal razón saldrían de la esfera del poder público para ingresar al ámbito privado, lo que implicaría una renuncia del Estado a tales facultades y la privatización de dominio público respecto de tales bienes”. (Fernández Ruiz, 2002; 26)

El término de la concesión de las bandas de frecuencia es de 20 años y puede ser refrendada por el mismo concesionario quien tendrá preferencia sobre terceros. El artículo 16 de la LFRyT agregaba además: “*El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley*”; empero, esta parte del numeral en comento fue declarado inconstitucional y por tanto, se invalidó por sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en acción de inconstitucionalidad (Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 aprobada por unanimidad el 6 de agosto de 2007).¹⁰⁴

4.1.2.1 La radiodifusión ¿Servicio al público o/y servicio público?

El 19 de enero de 1960 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Radio y Televisión, la cual sustituye a la Ley General de Vías de Comunicación (LGVC) de 1939, otrora legislación reguladora de la radio¹⁰⁵. La misma surge como producto de “[...] *months of negotiations and constant meetings between broadcasters and top officials and politicians, including the president*”¹⁰⁶. (Guerrero,

¹⁰⁴ Sentencia publicada el 20 de agosto de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁰⁵ La cual no regulaba a la televisión, principal argumento esgrimido para elaborar una nueva y completa legislación de la materia.

¹⁰⁶ Traducción libre de la autora: “*meses de negociaciones y de reuniones constantes entre las radiodifusoras y los más altos funcionarios públicos y políticos, incluyendo al Presidente.*”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

74; 2009). La LGVC consideraba a la radio como un servicio público; sin embargo, el artículo 4º de la LFRyT define a la radiodifusión tan solo como una actividad de interés público¹⁰⁷.

La modificación legal a la naturaleza jurídica de la radiodifusión no procede de un simple capricho azaroso derivado del proceso de negociación; el intrínquilis del concepto referido radica en éste “[...] *enabled them (broadcasters), among other things, to set prices of advertising and to freely decide to whom they could sell air time. Instead, the notion of 'public service' made it mandatory for broadcasters to take into account the opinions of authorities for establishing prices*”.¹⁰⁸ (Guerrero, 2009; 72 y 73).

José Luis Fernández Soto, quien a mediados del siglo XX fuera Presidente de la *Academia de Derecho Radiofónico*, de la Asociación Nacional de Abogados y Director General de la Asociación Interamericana de la Radiodifusión, manifiesta de manera abierta la postura de esta industria al sostener:

Quedamos pues, en que la radiodifusión es una actividad de interés público, pero no un servicio público. Es un servicio al público, pero no un servicio público. No es un servicio público:

1º Porque no hay prestación concreta en favor de cada individuo.

2º Porque no existe relación jurídica directa entre la empresa y el beneficiario.

3º Porque no satisface una necesidad colectiva inaplazable.

4º Porque se realiza con espíritu de lucro. (José Luis Fernández Soto citado por Fátima Fernández, 2001; 160)

Empero, la razones vertidas por Fernández Soto parecen cuestionables desde el punto de vista doctrinal. Jorge Fernández Ruiz responde a cada una de sus afirmaciones:

1º Aun cuando para el grueso de los usuarios se trata de un servicio público uti universi, y por tanto no tiene normalmente usuario identificado o concreto, sí hay una prestación concreta a favor de cada usuario oyente, o sea de toda persona que haga funcionar su aparato radio-receptor en la frecuencia asignada a un determinado prestador del servicio [...]

¹⁰⁷ El interés público se define como “una pretensión de un sector poblacional que un bien o actividad inmaterial o cultural, que les es común, sea proporcionado o protegido por el estado [sic] al considerarlo éste primordial”. (Martínez, 2001; 165).

¹⁰⁸ Traducción libre de la autora: “*permitiéndoles (a los radiodifusores), entre otras cosas, fijar los precios de publicidad y a decidir libremente a quiénes les podrían vender tiempo aire. De otra forma, la noción de “servicio público” obligaba a las radiodifusoras a tomar en consideración las opiniones de las autoridades para fijar los precios*”.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

2º [...] no es elemento indispensable del servicio público la existencia de una relación jurídica directa entre la empresa y el beneficiario -que si se da respecto de los usuarios anunciantes-, porque la situación jurídica del prestador y el usuario del servicio público es determinable conforme a su ley y reglamento. [...]

3º [...] es esencial en el servicio público satisfacer una necesidad de carácter general, mas dicha necesidad no tiene que ser indispensablemente inaplazable. [...]

4º [...] olvida dos cuestiones evidentes e importantísimas: la primera estriba en que todo servicio público concesionado está animado por ese espíritu; la segunda consiste en que el servicio de radiodifusión prestado por el Estado carece del propósito de lucro. (Fernández Ruiz, 42 y 43, 2002).

Maurice Hauriou define al servicio público como: *“un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades colectivas”*. (Maurice Hauriou citado por Alfonso Nava, 1999; 334). A pesar de haber muchas definiciones de lo que es un *“servicio público”*, el concepto elaborado por este autor *“[...] se adopta o con él coinciden ejecutorias de los tribunales judiciales federales y se adapta a la realidad mexicana”*. (Maurice Hauriou citado por Alfonso Nava, 1999; 334).

La *“organización pública”* señalada en el concepto, puede ser el propio Estado – servicios públicos propios-, o bien, los particulares en su carácter de concesionarios – servicios públicos propios- o permisionarios –servicios públicos impropios. De esta forma, la definición en comento omite deliberadamente señalar el régimen jurídico que rige a los servicios públicos pues éstos pueden ser regulados por el derecho público, el derecho privado, o bien, por ambos (en caso de los servicios públicos prestados tanto por el Estado como por los particulares).

“Otra observación es que el concepto ya no tiene [...] como elemento esencial, el que se preste sin lucro. Ahora es natural que se presten con lucro como un atractivo normal para los concesionarios, que recuperan su inversión y obtienen cierta utilidad.” (Maurice Hauriou citado por Alfonso Nava, 1999; 334 y 335) De manera similar, el servicio público es un servicio técnico prestado al público al general, ya que requiere cierto grado de pericia para suministrarlo. Su prestación es regular y continua, ya que no se puede suspender o interrumpir sin un motivo justificado. Todas estas características se adaptan perfectamente al servicio de radiodifusión.

Finalmente, el servicio público satisface una necesidad pública. *“Su esencia misma, su razón de ser es que el servicio público sólo lo sea cuando satisfaga*

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

necesidades de la colectividad, de la sociedad en general". Contrariamente a lo señalado Fernández Soto, el servicio de radiodifusión satisface, no una, sino varias necesidades colectivas y cumple varias funciones en la nuestra sociedad. En primer lugar, el mismo responde a los derechos de expresión y de información. Por un lado, el derecho de expresión "[...] atiende a la necesidad personal que tiene el individuo de expresarse", es decir, es un derecho público subjetivo, y por el otro, el derecho a la información "[...] se refiere a la necesidad de que tiene una sociedad de contar con información adecuada". (Derechos del Pueblo Mexicano tomo II, 2003; 338).

En el caso del derecho de expresión, su ejercicio no se agota en la simple manifestación de ideas, sino que se prorroga a la difusión de éstas. Por ejemplo, en la Declaración de Panamá de 1999¹⁰⁹ se señaló:

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 otro medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios (...) la libertad de expresión requiere que los medios de información social estén virtualmente abiertos a todos (...) que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. (Declaración de Panamá citada por Irma Ávila y otros, 2002; 107).

En el caso del derecho a la información, la necesidad colectiva es todavía más obvia. El derecho a la información es distinto al de expresión pues este último es susceptible de ser ejercido ante los medios de comunicación. Como una estrategia de defensa, los medios han señalado que el derecho a la información es oponible sólo ante el Estado, es decir, que el mismo debe informarnos de sus actividades. Esta parte del derecho a la información es perfectamente compatible – y de hecho, deseable– con las sociedades democráticas. Sin embargo, la interpretación inicial del derecho a la información fue la de poner límites al poder de los medios de comunicación.

La sociedad contemporánea necesita instrumentos legales que fijen los límites de la acción de medios capaces de hacer llegar instantáneamente sus mensajes a cientos de millones de personas. Este enorme potencial es usado por un número mínimo de individuos que determina el contenido de lo que otros muchos millones van a ver u oír. Estos últimos tienen derecho, en una sociedad democrática, de hacer valer su punto de vista respecto de esos mensajes que reciben y que en el fondo son costeados por el dinero que las mismas personas pagan al comprar productos o servicios que financian tales medios. (Derechos del Pueblo Mexicano tomo II, 2003; 339).

¹⁰⁹ Esta declaración fue producto del Encuentro de propietarios y directores de estaciones de radio y televisión, "a la que asistió la CIRT, y auspiciada por la UNESCO".(Ávila y otros, 2002; 107).

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Además de responder a estos dos derechos, la función de los medios en la sociedad es muy amplia. Mauro Wolf sostiene acertadamente que la radio y la televisión constituyen un *"importantísimo sector industrial, un universo simbólico objeto de consumo masivo, una inversión tecnológica con continua expansión, una experiencia individual cotidiana, un terreno de enfrentamiento político, un sistema de mediación cultural y de agregación social, una manera de pasar el tiempo, etc."* (Mauro Wolf citado por Fátima Fernández, 2002; 18).

Por todo lo anterior, es evidente que el servicio de radiodifusión puede fácilmente adquirir el carácter de *servicio público*, pues es un servicio técnico suministrado de manera regular y continua, que responde a una necesidad colectiva.

En el caso particular, que la radio y la televisión puedan ser consideradas servicios públicos encuentra fundamento en dos argumentos: el primero atiende a las pretendidas limitaciones técnicas y condiciones económicas que colocan a la radiodifusión en una situación singular respecto de la prensa escrita. El segundo argumento es la importancia de la radiodifusión, como instrumento fundamental para la transmisión de información, cultura y entretenimiento y como destacado vehículo de formación de la opinión pública. (Cienfuegos y Rodríguez, 89; 2007)

Gran parte de doctrina mexicana se ha manifestado por considerar a la radiodifusión como un *servicio público impropio*; sin embargo, el numeral 4º de la LFRyT la define únicamente como una actividad de *interés público*. Por otro lado, países como España han otorgado a la radiodifusión el carácter de *servicio público propio*.¹¹⁰ En México, tal categoría debe quedar definida por ley, pues de la lectura del artículo 28 constitucional¹¹¹ se desprende *"[...] la existencia especial de un régimen de servicio público y la obligatoriedad de que se regule en la ley a efecto de que pueda ser considerado como tal."* (Delgadillo y Lucero, 2000; 355) Por tanto, sólo pueden ser considerados como *servicios públicos propios* aquellas actividades que la Constitución

¹¹⁰ Verbigracia, en la normatividad española, el artículo 1º de la Ley 4/1980, del 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión atribuye al Estado la titularidad de los servicios públicos de radiodifusión y televisión. *"(E)n su preámbulo señala que tanto la radio como la televisión son instrumentos que garantizan la información y la participación política, la formación de la opinión pública, la cooperación con el sistema educativo, la difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, la realidad y efectividad de la libertad y la igualdad, la protección de los marginados y la no discriminación de la mujer"*. (Cienfuegos y Rodríguez, 95; 2007)

¹¹¹ El artículo 28 constitucional en este sentido señala: *"La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley."*

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

o que las leyes establezcan como tales. Cuando una actividad de interés público se considera como un servicio público propio:

[...] queda sustraída de la esfera jurídica de los particulares, para que su titularidad pase exclusivamente al Estado, quien podrá autorizar su ejecución a los gobernados sólo a través del otorgamiento de la concesión correspondiente. [...] Así, la Administración Pública se encuentra investida de una serie de potestades administrativas para reglamentar su organización, procediendo a su modificación que sea necesaria para alcanzar eficaz y eficientemente el fin del servicio; para establecer los mecanismos de control que estime adecuados para la oportuna y debida prestación del servicio; [...] en fin, el establecimiento de todas aquellas medidas tendientes a la consecución de la finalidad de interés público que dio origen a la creación del servicio público de que se trate. (Delgado y Lucero, 2000; 361).

En el caso de la radiodifusión, lo que se concede es un bien de dominio público -las bandas de frecuencia del espectro electromagnético-, no un servicio público.

La Ley Federal de Radio y Televisión da a los medios electrónicos la función de interés público, por lo que deberán estar 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, que originalmente proponía la ley. La razón de esto es porque su quehacer no se agota en el entretenimiento, informa, 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. (Ávila y otros, 2002; 105)

4.2 La televisión

4.2.1 Definición

El Diccionario de la Real Academia Española define a la televisión como “la transmisión de imágenes a distancia mediante ondas hertzianas”. Cienfuegos y Rodríguez la definen como “el servicio de radiodifusión que consiste en la transmisión de señales de audio y video lograda mediante el uso de frecuencias radioeléctricas principales, señales que se encuentran destinadas a la recepción libre del público en general, y cuya explotación se hace con fines comerciales o bien culturales, educativos o experimentales a través de permiso”. (2007; 81).

Como se comentó líneas arriba, el artículo 2º de la LFRyT define el servicio de radiodifusión; en el marco de este concepto, la radiodifusión incluye los servicios de radio y televisión que la población puede recibir de manera directa y gratuita, por tanto,

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

con base en las definiciones de nuestro sistema jurídico, sólo la televisión gratuita forma parte del servicio de radiodifusión; este tipo de televisión ha sido denominada coloquialmente como *televisión abierta*.

4.2.2 Televisión comercial abierta a nivel nacional

Para efectos del presente trabajo, se entiende por televisión comercial abierta la transmisión de señales de audio y video a distancia mediante ondas hertzianas a través de las bandas de frecuencia del espectro electromagnético atribuidas por el Estado al servicio de radiodifusión, cuyas emisiones están destinadas a la recepción directa y gratuita de la población en general, la cual se realiza con fines comerciales al amparo de una concesión administrativa.

De acuerdo con datos de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia (INEGI), en el 2007 existían 460 concesiones de este tipo. (INEGI, 2007) Para el 2009, el especialista en medios Gabriel Sosa Plata¹¹² da cuenta de una concesión más -461-, de las cuales, 90% están concesionadas a dos empresas: Televimex, S.A. de C.V. (Televisa) y Televisión Azteca S.A. de C.V. (Tv Azteca).¹¹³ (Román, 2009; ¶ 6). Además, estas dos cadenas televisoras son las únicas concesionarias del país que cuentan con estaciones cuya señal se trasmite a todo México. Televisa opera tres cadenas nacionales de televisión: El Canal de las Estrellas, Canal 5 y Galavisión. Tv Azteca es propietaria y opera dos redes de televisión con cobertura nacional: Azteca 13 y Azteca 7. De esta manera, Televisa y Tv Azteca son las únicas concesionarias de televisión comercial abierta a nivel nacional en México.

Estas dos concesionarias tienen una penetración conspicua en los núcleos familiares mexicanos pues INEGI calcula que 93.3% de los hogares cuenta con televisión. (2007) Por otro lado, como se comentó en el capítulo I, la tercera Encuesta Nacional sobre Cultura, Política y Prácticas Ciudadanas realizada por la Secretaría de Gobernación en 2005 concluyó: 62% de los encuestados dijo que utiliza la televisión como medio para informarse de política, 17% que la radio y sólo 1 de cada 10 personas

¹¹² En el foro "*El derecho a la información y la creciente concentración en la propiedad de los medios*", organizado la Casa Lamm y *La Jornada*

¹¹³ De ese 90%, 51.7% son de Televisa y 39% de Tv Azteca

-10%- lo hace a través de los periódicos. (2005; 6)

4.2.3 El sistema de mutuas conveniencias, Las condiciones antecedentes

Manuel Alejandro Guerrero señala de manera puntual y precisa la forma en la que se desarrolla la relación entre los concesionarios de la televisión mexicana y el gobierno federal durante la mayor parte del siglo XX:

As part of the entrepreneurial class, for decades broadcasters received the support of the regime for the running profitably of their business. In exchange for such economic benefits the regime would secure a series of political controls over broadcasting. These mutually beneficial exchanges between the regime and the broadcasting media were characterized by strong corporativistic features. However, the regime's demand for political support was not expected to be accomplished only through the good will of the broadcasters. The regime secured this support through a series of legal and regulatory measures that established clear limits on what could or could not be transmitted. Thus, in exchange for its support to the consolidation of a highly profitable private commercial broadcast model, the regime used the legal framework to ultimately secure the political control over the contents¹¹⁴

It must be noted that in spite of the existence of these restrictive regulations, they were never used. The regime lacked effective surveillance mechanisms over the whole contents of all stations. But the mere existence of such limiting mechanisms in the laws and rulings, plus the economic and technical benefits granted to the broadcast industry, generated an informational policy completely aligned with the regime. In this way, the relation between this type of media and the regime was defined for decades by the mutual exchange of supports with strong corporatist features. In this regard, the news broadcasts played a major role here, since they served to promote a positive and supportive image of the regime while avoiding all relevant debates and information on politics.¹¹⁵ (2009; 32 y 33).

¹¹⁴ Traducción libre de la autora: "Como parte de la clase empresarial, por décadas las empresas transmisoras recibieron el apoyo del régimen para operar rentablemente su negocio. A cambio de tales beneficios económicos, el régimen se aseguraría una serie de controles políticos sobre la radiodifusión. Estos intercambios mutuamente convenientes entre el régimen y los medios radiodifusores se caracterizaban por unos fuertes rasgos corporativistas. Sin embargo, la demanda de apoyo político del régimen no esperaba ser alcanzada únicamente por la buena voluntad de los radiodifusores. El régimen aseguró su apoyo a través de una serie de medidas legales y regulatorias que establecían límites claros sobre lo que se podía y lo que no se podía transmitir. De esta forma, a cambio de su apoyo para consolidar un modelo altamente rentable de radiodifusión comercial privado, el régimen utilizó el marco legal para finalmente asegurar el control político sobre los contenidos."

¹¹⁵ Traducción libre de la autora: "Es de resaltar que a pesar de la existencia de estas regulaciones restrictivas, éstas nunca fueron usadas. El régimen carecía de mecanismos efectivos de vigilancia sobre el total de los contenidos de todas las estaciones. Sin embargo la mera existencia de dichos mecanismos restrictivos en las leyes y en los fallos, aunado a los beneficios económicos y técnicos otorgados a la industria de la radiodifusión, generó una política informal completamente alineada al sistema. De esta manera, la relación entre este tipo de medios y el régimen se definió por décadas por el mutuo intercambio de apoyos con fuertes rasgos corporativos. En este aspecto, la transmisión de noticias jugó un papel principal, ya que servían para promocionar una imagen positiva y de apoyo al régimen y omitían todos los debates relevantes y la información sobre política".

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

El debate acerca de su regulación gubernamental, la propiedad de los mismos, sus contenidos y de su papel en la democracia ha estado en la agenda internacional desde el surgimiento de la radio como medio de comunicación en los años veinte. El profesor Robert McChesney señala que para regular la radio (y lo que después sería la televisión por extensión) había dos opciones: la de constituir a la radio como un servicio público, en la que se le asignaría el carácter de radio pública, con una participación popular y “[...] *tan democrática como lo es la sociedad*” o bien, la de entregarla al sector privado prácticamente sin responsabilidad alguna para con la sociedad. (Robert Chesney citado por Noam Chomsky, 2002), Mientras que el gobierno de Estados Unidos escogió la segunda opción, el resto del mundo –sostiene McChesney- se inclinó por la primera.

En México el proceso se vio definido por las tendencias imperantes en Estados Unidos. Como sostiene Fátima Fernández, el nacimiento -a principios de la década de los veinte- y desarrollo de la industria radiofónica de nuestro país no fue un proyecto de Estado, sino que tuvo su origen en los capitales privados -y en su mayoría extranjeros-, que vieron en la radio un nuevo nicho de mercado susceptible de ser explotado (Fernández, 2001).

En 1922, en México no existía “[...] *una fuente de acumulación de capital lo suficientemente desarrollada como para que surjan capitales financieros nacionales*” (Fernández, 2001; 87), por lo que los capitales industriales y bancarios se integraron casi totalmente por capitales extranjeros. En lo referente a la industria radiofónica, México únicamente contaba con tres emisoras experimentales en las que se hacían pruebas técnicas, mientras que en Estados Unidos ya se habían concedido 254 permisos para llevar a cabo transmisiones radiofónicas con fines comerciales. El atraso radiofónico de México con respecto al desarrollo radiofónico en Estados Unidos representó un problema comercial para las compañías extranjeras productoras de bienes que, como la *Radio Corporation of America* (RCA), ya trabajaban en territorio nacional y necesitaban de la radio como un medio de comercialización.¹¹⁶ Consecuentemente, era necesario promover la instalación de emisoras en México. (Fernández, 2001).

¹¹⁶ Robert McChesney reflexiona que en Estados Unidos, los primeros radiodifusores no eran profesionales de la materia, sino compañías productoras de otros bienes que utilizaban a la radio como medio de publicidad. “*As for the ostensibly, for profit-broadcasters, they were hardly professional*

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

De esta manera, algunos grupos económicamente fuertes de nuestro país como los de Emilio Azcárraga Vidaurreta (dueño en esa época del *garage* Alameda) y Martín Luis Guzmán (director del periódico *El Mundo*) y ciertas compañías extranjeras (utilizando la representación y al amparo de los primeros) se vincularon para fundar radiodifusoras. Un ejemplo de esto es la XEW (1931), la cual pertenecía a la National Broadcasting Corporation (NBC) y que a su vez era la división radiofónica de la RCA. Las dos grandes cadenas de radio en México – la XEW-NBC a la cual se integraría Rómulo O’Farrill en 1947 y, la XEQ-CBS representada por el capital de Emilio Azcárraga Vidaurreta – fundaron la mayor parte de las emisoras del resto de la República, las cuales se integraron a las cadenas de las primeras.

Al tiempo, se multiplicaron las organizaciones privadas relacionadas con el tema. En 1933 surge la Liga Central Mexicana de la Radio –antecedente de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT)- la cual presentó múltiples propuestas jurídicas para reglamentar la industria, en las cuales prevalecía ante todo el carácter comercial de la industria radiodifusora. En cuanto al nacimiento de la CIRT, Fátima Fernández comenta:

Remontémonos a la época del general Cárdenas. En 1936, el entonces secretario de Comunicaciones y Obras Públicas Francisco José Múgica, un hombre de izquierda, del Congreso Constituyente de 1917, conocedor del país y mirando el panorama de lo que hasta entonces se conocía como radiodifusión en el mundo, le dice al general Cárdenas (esto está documentado): 'General, qué tal si estatizamos la radio'. El general Cárdenas se queda pensativo, no lo hace, pero esa propuesta llega a oídos de Emilio Azcárraga Vidaurreta, quien dice: '¡Ah, caray! Si esto ocurre, la cadena XEW, que acabo de fundar, pasará a manos del Estado y también perdería la otra que quiero fundar, XEQ'. Entonces, Azcárraga se previene, era un hombre con gran olfato político; no se estatiza nada, pero él empieza a trabajar políticamente, no sólo en México sino en toda América Latina – recordemos que la XEW era la voz de América Latina desde México-, y logra integrar a un buen grupo de concesionarios que son amigos, intercambian favores, intercambian programación, están afiliados, unos más otros menos, a la Columbia Broadcasting System (CBS) y a la National Broadcasting Corporation (NBC), y fundan, un año después de terminado el periodo cardenista, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y luego la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión. (CIRT). Y desde ese entonces,

broadcasters in the modern sense of the term. The majority were owned and operated by newspapers, department stores, power companies, and other private concerns, and their raison d'être was to generate favorable publicity for the owner's primary enterprise." (McChesney, 2008; 158)

Traducción libre de la autora: "y por las –aparentemente- radiodifusoras de lucro, ellas eran difícilmente radiodifusoras profesionales en el sentido moderno del término. La mayoría pertenecían y eran operadas por periódicos, tiendas departamentales, compañías de energía, y otros intereses privados, y su *raison d'être* (razón de ser) era generar publicidad favorable para la empresa principal del dueño".

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

cuando algún gobierno se le ha ocurrido modificar la Ley Federal de Radio y Televisión para generar algún tipo de contrapeso, los concesionarios actúan como bloque desde la CIRT. (Entrevista a Fátima Fernández en Cantú, 2005; 29 y 30).

En este sentido, es interesante notar que la formación del marco normativo mexicano en la materia tiene una trayectoria similar a la de Estados Unidos. En Estados Unidos, la primera regulación de la radio fue el *Radio Act of 1912*, a través del cual las frecuencias radiales eran asignadas con el solo requisito de solicitarlas, sin alguna otra exigencia. En México, la Ley de Comunicaciones Eléctricas de 1926¹¹⁷ organizó “*el funcionamiento de los medios de difusión que utilizaban el espacio aéreo*” (Fernández, 2001; 109) en lo relativo a la asignación de frecuencias, ya que el número de éstas es limitado.

Un año más tarde, se emite en Estados Unidos el *Radio Act of 1927*. Carrie McLaren explica que durante los primeros años de la década de los veinte, el negocio de la radio ya era bastante importante. En esa época se formó la *Nacional Association of Broadcasters* para representar los intereses de la industria. Las grandes cadenas nacionales como la RCA y la NBC, acapararon la mayor parte de las frecuencias radioeléctricas y durante esos años siempre se opusieron a la regulación gubernamental en el área. Sin embargo, a principios del segundo lustro de la década, repentinamente estuvieron ansiosas por darse una regulación, ya que:

*Commercial broadcasters wanted to maximize their audiences and maintain consistent, reliable schedules for programming. Interference from small, local stations and amateur broadcasters was a nuisance and a threat to business. So industry pushed for the Act of 1927 in order to establish “clear channels” for businesses.*¹¹⁸ (McLaren, 2002; ¶ 3).

A partir de los años treinta, la regulación se orientó en ambos a países a favorecer fuertemente la tendencia comercial de la radio. En Estados Unidos se emitió en 1934 el *Communications Act* a través del cual, el Congreso “*se lavó las manos*” en materia de radiodifusión y entregó su regulación a la *Federal Communications Commission*, la cual

¹¹⁷ Es menester agregar que antes de 1926 no había disposición jurídica alguna que regulara el servicio de radio en nuestro país. El antecedente más cercano sería la Ley de Imprenta de 1917.

¹¹⁸ Traducción libre de la autora: “*Las radiodifusoras comerciales querían maximizar sus audiencias y mantener horarios consistentes y confiables para programación. La interferencia causada por estaciones de radiodifusión pequeñas, locales y amateur era una molestia y amenaza para sus empresas. Por tanto, la industria promovió la “Ley de 1927” con el propósito de establecer “canales claros” para empresas.*”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

legitimó el papel comercial de la radio en nuestro país vecino. En México se promulgó el 25 de septiembre de 1931 un decreto que establecía los servicios de anuncios comerciales por radio.

Por otra parte, también se vislumbraba una tendencia comercial en las normas jurídicas mexicanas que surgieron en esa época -Reglamento del capítulo VI del libro quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Cámaras de Comercio e Industria, etc.- verbigracia, no hacían referencia alguna al contenido de las transmisiones radiales, otorgaban todo tipo de facilidades para la expansión de la radio comercial y fortalecían el poder de las cámaras de la industria.

En 1945 las dos principales cadenas dejan de fundar emisoras de radio para buscar concesiones de televisión. Al capital representado por Rómulo O'Farrill¹¹⁹ se le otorgó la concesión para operar el canal 4, mientras que al de Emilio Azcárraga se le permitió utilizar el espacio aéreo para iniciar las transmisiones del canal 2. Sin embargo, los académicos señalan que el año 1950 es la fecha de partida para el análisis de relación entre el gobierno federal y los concesionarios de la televisión en México. "*La historia de la televisión en México inicia formalmente con una estampa simbólica de la relación que se mantendría con el poder gubernamental durante varias décadas: la transmisión del IV Informe de Gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés, el 1 de septiembre de 1950.*" (López, 2009; 299) El *mexicanólogo* George W. Grayson habla de tal alianza:

*The marriage of Azcarraga's experience in the management of commercial media and Aleman's political protection for the new industry produced an unbeatable combination. Thus from the beginning, Mexican commercial television was intimately aligned with the political system. [...] The entry of former President Miguel Aleman into the broadcasting marked the beginning of a Faustian pact between private television and the state. The state granted the television industry the license to use the airwaves for commercial profit in exchange for an implicit guarantee of political loyalty.*¹²⁰ (Grayson, 1990; 94, 100)

¹¹⁹ Rómulo O'Farrill estaba "*familiarmente*" ligado al PRI, pues su hijo, Rómulo O'Farrill Jr., se había casado con la hija del ex presidente Manuel Ávila Camacho. (Grayson, 1990)

¹²⁰ Traducción libre de la autora: "*El matrimonio entre la experiencia de Azcárraga en el manejo de los medios comerciales y la protección de Alemán para la nueva industria, produjo una combinación invencible. Por tanto, la televisión comercial mexicana ha estado ligada al sistema político desde el inicio. [...] La entrada del ex presidente Miguel Alemán a la industria de la radiodifusión marcó el comienzo de un pacto perverso entre la televisión privada y el Estado. El Estado otorgaba a la industria televisiva las concesiones para usar las bandas de frecuencia con fines comerciales a cambio de una garantía implícita de lealtad política.*"

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

De hecho, Jesús Silva-Herzog da cuenta que durante la presidencia de Miguel Alemán, la industria de televisión nació –en sentido figurado- como una “dependencia” de los Pinos. (En Cantú, 2005)

La televisión en México, desde su origen formal en 1950 hasta el año 2000, ha sido esencialmente privada con una alianza “camaleónica” tácita con el poder representado por los gobiernos priistas del siglo XX, los cuales parecen haber entendido desde el inicio, esto desde la etapa experimental de la televisión, que no era conveniente políticamente patrocinar de manera directa una televisión estatal o de partir y ejercer directamente una censura con ella, sino que resultaba más elegante y cómodo encomendarla a ciertos personajes de la cúpula empresarial, sabiendo que con ello se aseguraba un desempeño adecuado de la televisión según los objetivos y criterios gubernamentales. [...] Políticamente, la decisión de no asumir un papel abiertamente protagónico en la naciente televisión y darla en concesiones a particulares no obedeció de ninguna manera a una necesidad histórica [...]. Por lo menos en el momento de las decisiones claves se pudo elegir y se optó por lo que en ese momento se evaluó como lo más conveniente en términos políticos, que además, siempre fue manejado con justificaciones y hasta con acciones que mostraban apertura a distintas opciones. Hasta se hicieron estudios previos, que finalmente en mucho resultaron demagógicos o, como se dice en mexicano, se hicieron ‘nomás pa’ taparle el ojo al macho’. [...] El caso ejemplar fue el nombramiento en 1949 – justo antes del lanzamiento oficial de la televisión en 1950- de una comisión ‘ad hoc’ compuesta por el mismo González Camarena, legitimado por su capacidad tecnológica en el campo de la video-electrónica y el poeta e intelectual, pero entonces también funcionario del Instituto Nacional de Bellas Artes, Salvador Novo, para realizar un recorrido por diversos países con el objetivo de observar los distintos tipos de televisión existentes y recomendar cuál podría ser adecuado para México. Sorprendentemente, en el informe entregado por estos personajes, si bien resaltan las bondades de la BBC de Inglaterra o de la televisión alemana, no ofrece un claro pronunciamiento para el país, más allá de ciertas alusiones de conveniencia tecnológica de imitar el sistema televisivo de los Estados Unidos. En cierta forma, ‘se tendió la mesa pero no se sirvió el platillo’, dejando la decisión del menú al señor presidente.” (Orozco, 2002; 211 y 212)

En 1955 los capitales de O’Farrill y Azcárraga se fusionaron (junto con el representado por la concesión otorgada a Enrique González Camarena que operaba el canal 5) para formar Telesistema Mexicano S.A.¹²¹ con una tendencia eminentemente comercial.

El consorcio de la televisión comercial privada comienza a instalar repetidoras y a solicitar concesiones para instalar emisoras a lo largo del territorio nacional, constituyéndose así la radio y la televisión en importantes agentes impulsores del desarrollo del capitalismo mediante la difusión del discurso publicitario (caracterizado por la reiterada y diversa presentación de los procesos de producción, distribución, intercambio y consumo del sistema capitalista) y mediante la transmisión de patrones culturales provenientes de la sociedad norteamericana. [...] En el orden jurídico se concreta también una forma de dependencia, manifestada en los decretos y acuerdos promulgados por el presidente Alemán, producto de convenciones internacionales convocadas por organismos privados¹²². (Fernández, 2001; 98).

¹²¹ Un año antes, se establece en Nogales, Sonora, el primer servicio de televisión, para llevar a los residentes estadounidenses de esa ciudad, la televisión de su país.

¹²² Estas convenciones internacionales son: la Convención Internacional de Radiocomunicaciones; el Convenio Interino par regularizar el uso de la banda normal de radiodifusión en la región norteamericana

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Al igual que en los tiempos de desarrollo de la radio comercial, los empresarios de la naciente industria televisiva tuvieron una influencia fundamental en la hechura de las normas jurídicas que regularían la materia en los próximos años. En este sentido, Guerrero señala:

*In Mexico most of the negotiations between private and governmental elite take place in a context of secrecy and informality. Moreover, in the case of the media, many important broadcasters directly entered the ranks of the PRI. There was a coincidence between members of the media elite with political elite groups, the most notorious case being the participation of President Miguel Alemán (1946-1952) and his family in the most important private television venture in México- Televisa.*¹²³ (2009; 69)

Verbigracia, para la elaboración de la LFRyT de 1960 se “[...] contó con abogados radiodifusores [...]” y algunos diputados federales de esos años eran al mismo tiempo concesionarios o ejecutivos de estaciones comerciales. (Castro Leal citado por Fernández, 2001; 158). Un ejemplo del producto de esta influencia es la definición del término *radiodifusión* en el texto de la ley, la cual fue considerada como una actividad de interés público, no como un servicio público¹²⁴, lo cual fue comentado líneas arriba en el presente capítulo.

Sin embargo, hay que aclarar que en esta época las relaciones entre el gobierno federal y los concesionarios de la radio y la televisión ya no eran tan tersas como en el periodo presidencial de Miguel Alemán. De hecho, la comentada Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el periodo de Adolfo López Mateos (1958-1964), nació de la necesidad del Estado mexicano de “[...] legitimar su poder frente a los industriales de radio y televisión”, quienes habían acumulado gran fuerza a lo largo del tiempo. (Fernández, 2001; 104).

y; el acuerdo internacional sobre radiodifusión en altas frecuencias. Uno de los organismos privados que convocó a la firma de estos convenios es la Asociación Interamericana de Radiodifusión, cuyo principal estandarte era la libertad de expresión. Uno de sus principales ideólogos dijo: “*Sin titubeos de ninguna especie, nos declaramos a favor del sistema de radiodifusión privada, es decir, del sistema que, a su vez, podemos llamar americano [...] somos partidarios de que los medios no estén nunca en manos de los gobiernos*”. (Fernández, 2001; 114).

¹²³ Traducción libre de la autora: “*En México la mayoría de las negociaciones entre la élite privada y gubernamental toman lugar en un contexto de secrecía e informalidad. Es más, en el caso de los medios, muchos radiodifusores importantes ingresaron a las filas del PRI. Había una coincidencia entre los miembros de la élite de los medios y los grupos de élite política, siendo el caso más notorio el de la participación del presidente Miguel Alemán (1946-1952) y de su familia en la aventura comercial más importante de la televisión privada en México – Televisa.*”

¹²⁴ Esta distinción teórica ya se precisó.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

El proyecto original aprobado en la Cámara de Diputados contenía varios puntos que incomodaban a los concesionarios de la industria: la definición de radiodifusión como un servicio público; la posibilidad de que el Estado utilizara una hora por día del tiempo comercial de las estaciones de radio y televisión para transmitir libre e ininterrumpidamente programas de orientación educativa, cultural o social; la creación de un Consejo Nacional de Radio y Televisión encabezado por el secretario de Gobernación, que fungiría como un órgano consultivo del Ejecutivo Federal, participaría en la elaboración de las políticas públicas de la materia y determinaría los horarios apropiados para la transmisión de programación pública y sus contenidos; finalmente, el establecimiento de un tiempo máximo de 20 minutos de publicidad comercial por hora. (Guerrero, 2009). Ello manifiesta además, que era el gobierno federal proponía y los concesionarios reaccionaban.

La negociación de los agentes económicos de la industria demostró ser exitosa. Cada uno de los puntos comentados fue revertido al hacer el estudio de la minuta respectiva en la Cámara de Senadores. Las disposiciones de la nueva legislación favorecían incuestionablemente el crecimiento económico de las empresas comerciales. El marco normativo de la radio y la televisión reflejó –en gran medida- las regulaciones y prácticas estadounidenses que daban un carácter casi totalmente comercial a la radio y a la televisión nacional, verbigracia, en lugar de limitar el tiempo de propaganda comercial en la radio y la televisión, se permitía a los concesionarios determinar libremente la proporción de publicidad mientras se mantuviera “[...] un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación” –artículo 67 LFRyT.

El artículo 53 de la norma otorgaba a la SCT la facultad de fijar el mínimo de las tarifas a que deberían sujetarse las difusoras comerciales en el cobro de los diversos servicios que les fueran contratados para su transmisión al público; ello dejaba al arbitrio de las empresas de radio y televisión la determinación de las tarifas máximas. Así mismo, se omitió cualquier disposición que impusiera restricciones a la propiedad de televisoras y estaciones de radio.

Sin embargo, el gobierno federal mantuvo el control político de la materia a través de diversos dispositivos jurídicos de la LFRyT. (Guerrero, 2009). Por ejemplo:

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- a) Artículo 19: *“Constituido el depósito u otorgada la fianza, se procederá a efectuar los estudios técnicos que correspondan, y si su resultado fuere favorable, la solicitud, con las modificaciones que acuerde la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se publicará [...]”*. Este numeral daba al ministerio señalado la facultad discrecional de otorgar o no la concesión solicitada aun cuando se hubiesen cumplido con todos los requisitos señalados en la propia ley.
- b) Artículo 31: *“Son causas de revocación de las concesiones: [...] IX.- Cualquier incumplimiento a la concesión, no especificada en las fracciones anteriores”*.
- c) Artículo 90: *“Se crea un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación denominado Consejo Nacional de Radio y Televisión, integrado por un representante de dicha Secretaría, que fungirá como Presidente, uno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otro de la de Educación Pública, otro de la de Salubridad y Asistencia, dos de la Industria de la Radio y la Televisión y dos de los trabajadores”*.¹²⁵
- d) Artículo 96: *“La Secretaría de Gobernación, para cumplir con las funciones y atribuciones que esta ley le señala, podrá practicar las visitas de inspección que considere pertinentes”*.
- e) Artículo 97: *“El concesionario o permisionario está obligado a atender las observaciones que por escrito le haga la Secretaría de Gobernación, si a juicio de ésta las transmisiones no se ajustaron a la presente ley y su reglamento”*.
- f) Artículo 101: *“Constituyen infracciones a la presente ley: [...] IV.- La alteración sustancial por los locutores de los textos de los boletines o informaciones proporcionados por el Gobierno, con carácter de oficial para su transmisión; asimismo la emisión no autorizada de los textos de anuncios o propaganda comerciales que requieran previamente la aprobación oficial”*.

De esta manera, quedó consolidado el sistema de intercambios entre el gobierno federal y los concesionarios: el primero mantenía el control político de la industria mediática a través –en parte- de disposiciones jurídicas clave que, sin embargo, nunca aplicaría; la norma favorecería los intereses económicos de los segundos quienes,

¹²⁵ El artículo 91 de la LFRyT de 1960 otorgaba a este órgano facultades de coordinación y consulta. Sin embargo, éste nunca se instaló pues *“ [...] a pesar de su vigencia jurídica, ha sido negociada con un poder con el que mantenía la certeza de acuerdos no escritos a cambio de apoyo incondicional.”* (Ávila y otros, 2002; 41)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

“agradecidos”, apoyarían al régimen sin necesidad de presión ulterior por parte de éste.¹²⁶ Así, hasta 1999, la LFRyT, piedra angular de la normatividad de la materia, se mantuvo casi indemne a la actividad legislativa, pues sólo se realizaron cinco reformas mínimas y marginales en 1970, 1974, 1980, 1982 y 1986 (Esteniou; 1999). Este sistema de intercambios se convirtió en lo que Raúl Trejo Delabre llama “una relación de mutuas conveniencias”. (Trejo, 2001; 269). Por una parte, el régimen ofrecía a los concesionarios beneficios que favorecían su desarrollo económico. Por la otra, el gobierno y los concesionarios sabían y conocían de los atributos y la influencia de los medios en la vida pública del país y en el mantenimiento de determinados grupos políticos en el poder.

Irma Ávila, Aleida Calleja y Beatriz Solís lo resumen de esta manera:

[...] 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. (Ávila y otros, 2002; 32).

Empero, este sistema de mutuas conveniencias tuvo episodios de crispación, pues el gobierno federal buscó acrecentar su control político sobre los concesionarios de la radio y la televisión,¹²⁷ trastocando el acuerdo implícito de respeto y apoyo a los intereses comerciales de los últimos. En este sentido, Fernández Christlieb comenta:

A mayor poder político y mayor influencia social de la industria de la radio y televisión, el Estado intenta ejercer un mayor dominio. Y decimos, intenta, porque en cuanto los industriales de la radio y televisión actúan como grupos de presión, el Estado adapta sus

¹²⁶ Sobre este punto, es pertinente incluir la siguiente reflexión. “When the forces of property gain too much power, and the democratic values get neglected, invariably the institutional corruption grows. So it was in the Gilded Age and so it is today. Certain powerful commercial interests unfairly dominate the policymaking system through a variety of mechanisms that while not technically illegal, are clearly unethical by any conceivable standard of any democratic governance”. (McChesney, 2007; 138) Traducción libre de la autora: “Cuando las fuerzas de propiedad ganan demasiado poder y los valores democráticos se desatienden, invariablemente la corrupción institucional crece. Así fue en la ‘Gilded Age’ (época a finales del siglo XIX en la historia americana de mucho desorden) y así es hoy. Algunos intereses comerciales poderosos dominan injustamente el sistema de formulación de políticas públicas a través de una serie de mecanismos que aunque no son técnicamente ilegales son claramente carentes de ética por cualquier estándar concebido de gobernanza democrática”.

¹²⁷ Como los decretos del 30 y 31 de diciembre de 1968 en los que se impone un impuesto particular a los concesionarios en medios; la participación del Estado en la industria de radio y televisión en el tiempo de programación de los mismos; la instalación de un canal de televisión estatal y varias estaciones de radio; etc.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

reformas a los propósitos de esa industria, convirtiéndose así en aliados de las mismas fuerzas a las que intentó limitar. (Fernández, 2001; 106).

Un ejemplo de ello es lo sucedido en 1968 durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz. Antonio Ortiz Mena, entonces secretario de Hacienda y Crédito Público (1958-1970), relata que el Presidente, después de constatar el valor ascendente de la televisión con la cobertura internacional de los Juegos Olímpicos, le solicitó elaborar:

[...] alguna propuesta para lograr su mejor aprovechamiento en beneficio del país. El Presidente buscaba una regulación efectiva de los medios, aunque estuvo de acuerdo en que no se convirtieran en empresas controladas por el Estado [...] le propuse entonces una estrategia por la cual el Estado pudiera definir el uso de ciertos espacios en la radio y la televisión, como sucedía en Estados Unidos y en algunos países de Europa. (Ortiz Mena, 1998; 231)

Para lograr la aprobación del proyecto por los concesionarios, el titular de la Secretaría de Hacienda decidió:

[...] incluir en la Ley de Ingresos de 1969 un impuesto muy elevado sobre los ingresos de las empresas difusoras de radio y televisión. Una vez establecido este impuesto, podríamos negociar con estos medios que lo pagaran donando tiempo al aire para el gobierno. Así, en el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos que enviamos al Congreso de la Unión a finales de 1968, incluimos un impuesto de 25% sobre los ingresos brutos de las empresas de radio y televisión. El impuesto entraría en vigor el 1° de julio de 1969, de tal forma que durante seis meses el gobierno pudiera negociar desde una posición de fuerza. (Ortiz Mena, 1998; 232)

Los concesionarios podrían quedar exentos de dicho impuesto mediante la entrega del 49% de sus acciones a un fideicomiso de una institución nacional de crédito, con la finalidad de ser subastadas públicamente y “[...] consecuentemente, dar poder de decisión a los dueños de dichas acciones”. (Fernández, 2001; 162) Fernández Christlieb agrega: “aunque parezca paradójico, dada la tónica seguida por el gobierno de Díaz Ordaz, en este sexenio se intenta someter a los industriales de la radio y la televisión”. (Fernández, 2001;)

Durante la *vacatio legis*¹²⁸ de dichas disposiciones, los industriales de los medios negociaron con el Ejecutivo una propuesta elaborada por ellos mismos, consistente en otorgar al Estado 12.5% de su tiempo de transmisión como pago en especie del

¹²⁸ *Vacatio legis* se refiere al periodo que transcurre desde la publicación de una norma jurídica hasta que ésta entra en vigor.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

impuesto referido, al cual se denominó como *tiempo fiscal*.¹²⁹ Trejo Delabre da cuenta de lo presenciado por un testigo durante dicho proceso de negociación:

Cuando el presidente Díaz Ordaz quiso cobrar mayores impuestos a las radiodifusoras y, de pasada, ejercer mayor control en lo que transmitían, la respuesta fue que la Cámara de Radiodifusión en pleno fue a ver al Presidente para entregarle TODAS las concesiones, y de pasada amenazarlo con represalias económicas por parte de sus clientes de publicidad. La amenaza era de tal magnitud que todo quedó en que los mismos radiodifusores propusieron que en lugar de impuesto, el gobierno tuviera derecho a transmitir sus propios programas y mensaje en el 12.5 por ciento del tiempo real de transmisión de cada estación. (Romano citado por Trejo, 2004; 141, 142)

Sin embargo, el proyecto del presidente Díaz Ordaz para utilizar el tiempo fiscal no se consolidó. El “[...] *tiempo de Estado se utilizó para difundir tesis gubernamentales o programas de poco interés y de reducido beneficio para la sociedad*”. (Ortiz Mena, 1998; 234).

En la década de los setenta, México vivía una crisis del sistema político derivada, entre otras cosas, del movimiento estudiantil de 1968. En dicha época, el gobierno del presidente Luis Echeverría necesitaba “[...] *consolidar su poder político en momentos de tensiones sociales*” (Fernández, 2001; 108). Como consecuencia de ello, a partir de 1970 comienzan las críticas sociales a los medios, se plantea la nacionalización de la radio y la televisión y se publica un decreto en que se crea un organismo para producir televisión destinada a las áreas rurales. (Fernández, 2001; 206).

Para 1972, el Estado adquiere Canal 13 con la finalidad de restar presencia a los medios en la vida nacional y contrarrestar su poder. Así mismo, se anuncia la elaboración de una nueva ley de medios. Sin embargo, los concesionarios ya tenían experiencia negociando con el Estado y dicho proyecto no se materializa, pues en lugar de emitir la tan anunciada ley, el 4 de abril de 1973 se emitió el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica Relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión, “[...] *y a diferencia, otra vez,*

¹²⁹ Este acuerdo nunca quedó en ley, sino que se estableció a través del “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”, lo cual fue constitucionalmente cuestionado durante los años siguientes. Por otra parte, los concesionarios se “quejarían” después de este arreglo que ellos mismos propusieron, argumentando que el impuesto había sido un “castigo” por su cobertura “*certera*” del movimiento estudiantil de 1968.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

de lo que podría pensarse a partir de una apreciación superficial, a pesar de la retórica oficial a comienzos de los años setenta a el sexenio de Luis Echeverría fue una de las épocas de mayor expansión del principal consorcio televisivo". (Trejo, 2004; 143) Un ejemplo ilustrativo de ello es el nacimiento de Televisa S.A. el 8 de enero de 1973, como resultado de la fusión de Telesistema Mexicano y Televisión Independiente de México.

Empero, los años sesenta no terminarían sin que se realizan cambios legales importantes en la materia. En primer lugar, el 29 de diciembre de 1976 se publica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹³⁰, la cual señala en su artículo 27 fracción XXVII, que corresponde a la secretaría de Gobernación: *"Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información, así como la operación de la agencia noticiosa del Ejecutivo Federal"*. Por otra parte, en el marco de la Reforma Política de 1977,¹³¹ se reformó el artículo 6º constitucional, por medio del cual el Estado garantizó el derecho a la información. La institucionalización de este derecho no fue un acto altruista democratizador, sino que fue un *"[...] acto de subsistencia que exigía el sistema político"*; (Fernández, 2001; 306) es decir, se necesitaba incorporar a los medios a la maquinaria de control político, ya que el gobierno no podía darse el lujo de permitir la *"[...] existencia de entidades privadas que hicieran política de masas fuera de él"* (Fernández, 2001; 306).

Con la reforma al artículo 6º de nuestra Ley Fundamental, se garantiza el derecho de los gobernados a estar adecuadamente informados, es decir, que la información que se les dé esté apegada a la verdad. La enciclopedia jurídica *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, señala que es conveniente hacer una distinción entre derecho de expresión y derecho a la información. El primero de ellos se refiere a la *"[...] necesidad personal que tiene el individuo de expresarse"*, mientras que el segundo atiende a la *"[...] necesidad que tiene la sociedad de contar con información adecuada"*. (Derechos del Pueblo Mexicano tomo II, 2003; 339). Los

¹³⁰ La cual abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

¹³¹ Iniciativa de reforma que modificaría 17 artículos constitucionales; de las enmiendas citadas destaca la declaración de los partidos políticos como entidades de interés público con derecho a subsidios (esto último no se reglamenta). Así mismo, reforma –entre otras- la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, mediante la cual se garantizaba el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

intereses de los concesionarios de radio y televisión y del propio gobierno federal impidieron la reglamentación del derecho a la información, bajo el argumento de que “[...] la legislación lesionaría la libertad de expresión, y que el país cuenta con demasiadas disposiciones jurídicas en materia de difusión masiva como para elaborar una más”. (Fernández, 2001; 272).¹³²

El año siguiente, Joaquín López Dóriga fue nombrado Director de Noticias Especiales del Canal 13, la televisora del Estado. Esta decisión reflejó la decisión del gobierno de hacer el mismo tipo de televisión que se hacía en Televisa, es decir, puso de manifiesto que carecía de un proyecto propio que reflejara los parámetros de una televisora estatal. Así, el manejo y contenido de Canal Trece lo colocó en “[...]competencia directa” con las televisoras privadas bajo esquemas comerciales como la venta de publicidad, aunque de manera muy limitada.

Sin embargo, el *sistema de mutuas conveniencias* entre los concesionarios de la televisión y el gobierno mexicano se mantuvo intacto; este último no se limitó a favorecer a los primeros con un marco jurídico más que apropiado para su crecimiento económico, sino que les otorgaba apoyos directos e indirectos. Algunos ejemplos son ilustrativos:

One need only remember that notwithstanding the legal obligation that the private consortium had for ceding daily 12.5 percent of its air-time to State programming, the annual report elaborated by RTC133 in 1979 Channel 2, for instance, only transmitted 121 hours and 57 minutes of 870 hours that it should have transmitted. [...] According to the law, the broadcasters were obligated to use the RNT for conducting transmission within the national territory. The broadcasters had to pay for the right to use this services. [...] However, between 1970 and 1976, the telecommunications policy of Presidente Echeverría explicitly stated that for such RNT services low fees and “promotional tariffs” were required in order to secure television signals for all the geographical zones where private television had not reached so far. The low tariffs appear lower still compared with the income that the broadcasters earned for publicity. [...] for more than one year in 1988 Televisa did not even pay the corresponding tariff for using the RNT, thus becoming a subject to a fine according to the Federal Rights Law. According to the same source,

¹³² Otro punto digno de mencionar es la publicación en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Servicio de Televisión por cable, el 18 de enero de 1979, por el cual se permitía transmitir publicidad.

¹³³ RTC son las siglas en inglés para National Telecommunications Network, es decir, Red Nacional de Telecomunicaciones en español.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

*President De la Madrid emitted a decree exempting Televisa from paying such fine to the Secretariat of Communications and Transports.*¹³⁴ (Guerrero, 2009, 132).

El apoyo gubernamental a la televisora de Azcárraga Milmo también implicaba participar a ésta de la información proveniente de fuentes oficiales. Miguel Basañez señala:

Los altos directivos de Televisa tienen prácticamente una disponibilidad ilimitada de recursos para el logro de los propósitos de la corporación. [...] Televisa ha desarrollado estrechos contactos de trabajo con la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República en México, así como con el FBI y la CIA en Estados Unidos, debido a la información que posee. [...] Otra utilidad notable de la organización de Televisa es la manera en que logra obtener información de oficinas gubernamentales. Los reporteros son capaces de lograr acceso y entrevistar a cualquier funcionario público. (1996; 120, 121)

Durante los años ochenta, las relaciones comerciales y económicas en el mundo se transformarían con rapidez; la conciencia sobre los derechos humanos alcanzó niveles inéditos, al punto que éstos llegaron a ser prioritarios, no sólo al interior de los países, sino también para el establecimiento de las relaciones entre las naciones. En lo particular, en nuestro país, el 18 de diciembre de 1980 la Cámara de Senadores ratifica el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que se precisan los derechos de libertad de expresión y difusión de pensamiento. Ese mismo día se ratifica también la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mejor conocida como Pacto de San José, en la cual se definen los conceptos que aluden a la libertad de expresión, derecho a la privacidad, derecho a la información y derecho de réplica. Estos instrumentos internacionales habían sido aprobados en el seno de sus respectivos organismos (la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados

¹³⁴ Traducción libre de la autora: "Sólo hay que recordar que no obstante lo dispuesto en la obligación legal de que el consorcio privado tenía de ceder diariamente el 12.5 por ciento de su tiempo aire a la programación del Estado, el reporte anual elaborado por RTC en 1979 cita por ejemplo, que el canal 2 solo transmitió 121 horas con 57 minutos de las 870 horas que debía haber transmitido. [...] De acuerdo a la ley, las radiodifusoras tenían la obligación de usar la RNT para realizar las transmisiones dentro del territorio nacional. Las radiodifusoras tenían que pagar por el derecho de usar estos servicios. [...] Sin embargo, entre 1970 y 1976, la política del presidente Echeverría establecía que para dichos servicios de RNT se requerían cuotas bajas y "tarifas promocionales" para asegurarse de que las señales de televisión llegaran a todas las regiones geográficas donde la televisión privada no hubiera llegado aún. Las cuotas bajas parecían ser aún más bajas comparadas con los ingresos que las radiodifusoras percibían por publicidad. [...] por más de un año, en 1988, Televisa ni si quiera pagó la tarifa correspondiente al uso de RNT, por tanto haciéndose sujeta a una multa de acuerdo a la Ley Federal de Derechos. De acuerdo a la misma fuente, el presidente De la Madrid, emitió un decreto exentando a Televisa de pagar dicha multa a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes."

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Americanos) 14 y 11 años atrás respectivamente, pero fue hasta esta década que el Estado mexicano por fin los incorpora a su legislación nacional.

En esta década, Televisa busca la venia del gobierno para lanzar los primeros satélites mexicanos de comunicación, lo cual implicaba la ampliación de su poder económico, ya que podría llegar a otras partes del mundo. Empero, en diciembre de 1982, se realizó una reforma constitucional para establecer que el espacio exterior, es decir, el espacio de orbitación de los satélites, era dominio de la Nación y que la comunicación satelital era considerada como parte de las áreas estratégicas del Estado.

A pesar de este revés para el consorcio televisivo, el 15 de enero de 1988, durante la campaña del candidato priísta a la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, Emilio *el Tigre* Azcárraga Milmo, Director General de Televisa e hijo de Emilio Azcárraga Vidaurreta, no dudó en declarar: *"Nosotros somos del PRI, siempre hemos sido del PRI; no creemos en ninguna otra fórmula. Y como miembros de nuestro partido haremos todo lo posible porque nuestro candidato triunfe"*. (Fernández y Paxman, 2000; 320). Tres años después, tres semanas antes de la elección federal intermedia de 1991, Azcárraga reiteró: *"Televisa se considera parte del sistema gubernamental y, como tal, apoya las campañas de los candidatos del PRI. El presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, es nuestro líder máximo y estamos muy contentos de que así sea."*¹³⁵ (Fernández y Paxman, 2000; 323)

En 1994, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el cual, se dedica un capítulo completo –XIII– a las telecomunicaciones y obliga a las reformas constitucionales y legales correspondientes. Para responder a lo establecido en el tratado, en enero de 1995 se derriba una barrera a la expansión económica e informativa de Televisa cuando nuestra Ley Fundamental es reformada nuevamente para establecer que las comunicaciones satelitales son parte de las áreas prioritarias del Estado y por tanto, susceptibles de ser concesionadas a los particulares para su explotación. En mayo de ese mismo año, se aprueba la Ley Federal de

¹³⁵ Sin embargo, es preciso notar que en la primera cita, Azcárraga Milmo consideraba a Televisa parte del sistema priísta, mientras que en la segunda, consideraba al presidente Salinas de Gortari su líder máximo. La sutil acotación da cuenta de la importante diferencia entre el *"proyecto de Nación"* del régimen y el del presidente de Salinas, siendo el de este último el que más convenía a los intereses de la televisora durante este periodo presidencial.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Telecomunicaciones, reglamentaria de dicha disposición constitucional, en la cual se señalaba, entre otras cosas, la posibilidad de inversión extranjera en el sector hasta 49%.

Resulta prudente destacar la siguiente reflexión de Raúl Trejo Delabre: Televisa una vez tuvo “[...] *el poder económico y político de ABC, NBC y CBS juntas.*” Friedland y Millman agregan: “*Televisa era así de poderosa porque, hasta 1993, mantenía el monopolio del mercado de televisión mexicano. La empresa, aliada incondicional del PRI, definió durante mucho tiempo lo que era noticia en México e, igualmente importante, lo que no lo era. A cambio de una lealtad pública absoluta a una sucesión de presidentes, Televisa tuvo protección frente a la competencia.*” (Friedland y Millman, 1998; 10). Empero, ello cambiaría a mediados de la década de los noventa.

4.2.4 La relación entre concesionarios de la televisión nacional y el gobierno federal.
¿Una red de políticas públicas?

Una de las primeras cuestiones a dilucidar en esta investigación es si la relación entre el concesionario de televisión¹³⁶ –Televisa, otrora Telesistema Mexicano- y el gobierno federal –relación que Trejo Delabre resumió como un “*sistema de mutuas conveniencias*”- califica como una *red de políticas públicas*. Para ello, es necesario recurrir a la definición del concepto:

- 1) Una estructura configurada por los vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores públicos y privados;
- 2) Que intercambian recursos, materiales e inmateriales, en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas al interior de un determinado ámbito sectorial o subsectorial. (Porrás, 2001; 723 y 724).

Tomemos la primera parte de la definición: “*Una estructura configurada por los vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores públicos y privados.*” Durante la época analizada en el apartado que precede, los actores

¹³⁶ Entendida en este contexto como televisión comercial abierta a nivel nacional.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

relacionados con el negocio de la televisión se mantuvieron más o menos estables. En el marco del México postrevolucionario, el régimen priísta giró alrededor de un partido político único¹³⁷ y un presidencialismo omnímodo; la figura presidencial encarnaba al actor público por antonomasia, quien tenía capacidad para decidir por sí –y prácticamente sin contrapesos institucionales- sobre los asuntos públicos. Del lado de los actores privados encontramos –durante la mayor parte del periodo correspondiente a esta fase del modelo dual de desarrollo institucional- a un concesionario único de televisión¹³⁸. “Era una alianza cuya clave era que los dueños de la televisión tenían una relación con el presidente, ésa era su única lealtad. Yo les llamaba el cuarto sector del PRI. (...) Y tenían mucho cuidado de no mezclarse en proceso de sucesión presidencial”. (Silva-Herzog en entrevista con Cantú, 2005; 18). La estructura básica de la relación estaba constituida por estos dos jugadores.

La segunda condición también se cumple: “*Que intercambian recursos, materiales e inmateriales, en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas al interior de un determinado ámbito sectorial o subsectorial.*” Recordemos que en el proceso de formulación de políticas públicas, los actores pueden intercambiar acciones o recursos actuales por promesas de acciones o recursos futuros -transacciones intertemporales. El marco institucional definirá la naturaleza misma de los intercambios; éstos dependerán de las preferencias e incentivos de los actores, así como de las restricciones que enfrenten y las expectativas del comportamiento de otros participantes. Finalmente, los actores también evalúan la credibilidad y capacidad de los otros *jugadores* para asegurar el cumplimiento de los acuerdos políticos. (BID, 2006).

En el caso que nos ocupa, tanto los actores públicos como privados tenían recursos materiales e inmateriales con los cuales negociar. Por una parte, el régimen apoyaría al concesionario único para favorecer su crecimiento económico en el marco de un modelo comercial privado altamente rentable –el incentivo del concesionario. A cambio, el actor público mantendría una serie de controles políticos sobre la televisión que asegurarían la difusión de una imagen positiva del sistema –el incentivo del gobierno federal. El equilibrio concertado condujo a una serie de acuerdos extra

¹³⁷ Con una oposición política débil y limitada de otros partidos.

¹³⁸ Como persona moral.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

legales¹³⁹ de beneficio mutuo que, a su vez, generó una política del sector completamente alineada al régimen.

Esto fue posible porque ambos actores gozaban de credibilidad y capacidad para asegurar el cumplimiento de los acuerdos. La “disciplina” de los poderes Legislativo y Judicial daban certeza de la capacidad formal y material para ejecutar los compromisos asumidos por el Ejecutivo. Así mismo, no había otros actores con los que el concesionario único pudiera negociar la satisfacción de sus intereses, es decir, éste no tenían alternativas para realizar otras alianzas estratégicas. Ello fortalecía al actor público –formal- quien, además, tenía a su favor una serie de instrumentos legales –candados- que aseguraban su posición dominante en la relación¹⁴⁰, y, por tanto, gozaba de superioridad en la relación de poder.

Las relaciones de poder se definen a partir del grado de autonomía de las organizaciones estatales y sociales que participan en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Es una dimensión que se construye a partir de las anteriores y que tiene como objetivo definir las pautas de interacción que predominan en cada área o subsistema político. Estas relaciones pueden ser más o menos simétricas, estar dominadas o controladas por el Estado o, por el contrario, organizarse a favor de un grupo social concreto. Algunos autores utilizan la teoría del Estado tradicional sin identificar estas relaciones de poder. Una relación de captura se caracteriza por el dominio de los grupos sociales sobre el aparato estatal, que adopta como propios los intereses de un grupo de interés específico. El modelo opuesto sería una relación de poder desigual a favor del Estado, el cual tiene autonomía suficiente para imponer sus objetivos sin necesidad de mantener una negociación estable con la sociedad. (Chaqués, 2004, 76 y 77)

El actor público, sin embargo, no utilizaría estos instrumentos legales, pues gracias al equilibrio alcanzado, ambos “jugadores” gozaban de una mejor posición que la que hubieran tenido si no se hubiesen llegado a un acuerdo en el proceso de negociación –juego de suma positiva. Consecuentemente, entre ambos actores había, tanto un *sistema mutuas conveniencias*, como un *sistema de mutuas dependencias* bastante estable. Por tanto, se cumplen ambas condiciones del concepto de *red de políticas públicas*.

Una vez asumido que la relación en comento califica como una red de políticas públicas, es necesario definir a qué tipo pertenece. Como se mencionó en el marco teórico –capítulo III-, Marsh y Rhodes (1992) ofrecen una tipología con dos formas de redes de políticas públicas¹⁴¹: Las redes de asuntos –redes abiertas- y las comunidades

¹³⁹ Algunos de los cuales se materializaron en la norma jurídica y en su aplicación.

¹⁴⁰ Sin aludir al término “posición dominante” utilizado en la legislación de la competencia económica.

¹⁴¹ En los extremos.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

políticas –redes cerradas. Las red de asuntos cuentan con un número amplio de jugadores; la interacción entre los actores es fluctuante; el acceso a la red es relativamente sencillo; el consenso es limitado con relación a la naturaleza de los problemas y sus soluciones; la interacción se basa en la consulta más que en la negociación; la red está sujeta cambios continuos. (Rhodes, 1997)

Por otra parte, las comunidades políticas son redes cerradas y de acceso restringido, que funcionan con base en un interés particular; tienen un número escaso y estable de actores participantes; a su vez, todos los miembros tienen recursos y, por tanto, se vinculan a través de intercambio, consecuentemente, la interacción básica es la negociación. Hay un balance de poder, pero no necesariamente uno en el que todos los miembros de la red se benefician en la misma medida, pero sí uno en el que todos los miembros se ven a sí mismos en un juego de suma positiva. (Rhodes, 1997)

A pesar de que el número y la encarnación personal de los participantes tuvo variación, dos figuras abarcadoras permanecieron estables: el presidente de la República como cabeza de facto –más no legal- de los tres poderes de la Unión y el concesionario único de televisión abierta –Televisa, como persona moral, con independencia de sus accionistas y dirigentes-¹⁴² (pues el gobierno federal promovió y cobijó al monopolio televisivo comercial); por tanto, la red no era permeable. En este sentido, el escenario de interacción era informal a través de reuniones privadas, cuyos contenidos no eran conocidos para personas ajenas a la red. La negociación era la base de la interacción entre los actores, pues ambos contaban recursos materiales e inmateriales que podían servir a los intereses del otro. El sistema de mutuas conveniencias sintetizó el equilibrio alcanzado por las partes; el acuerdo benefició a ambos actores, aunque el actor público se mantuvo en una posición dominante, mientras que el actor privado asumía un comportamiento –más o menos- reaccionario. Finalmente, los pactos imperantes entre los actores permanecieron más o menos estables y excluyeron de manera permanente cualquier interés distinto al suyo. Por tanto, la relación entre el concesionario de televisión y el Gobierno Federal califica también como una *comunidad política*.

¹⁴² Pese a que el numeral 28 de la Constitución de 1917 prohíbe la existencia de monopolios.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

La *“comunidad política es una forma institucionalizada de relación, que favorece ciertos intereses y excluye otros. Una comunidad política puede involucrar instituciones formales [...] o informales [...], así como un conjunto de creencias que albergan un acuerdo de las opciones posibles.”* (Zurbriggen, 2003; 5) Al ubicar a la relación objeto de esta investigación como una comunidad política entramos en la esfera de las instituciones. James Mahoney define a una institución como *“una entidad duradera que no pueden ser modificada fácil o instantáneamente”*. (Mahoney 2000; 512) El Instituto de Investigaciones Jurídicas señala que el término institución *“significa que algo está ‘instituido’ (arraigado, inserto) en la vida social como, p.e., una práctica, una creencia que, por su arraigo, necesidad, valor o permanencia, se encuentra habitualmente conservada y estabilizada por ciertos agentes sociales”*.

Por tanto, la relación del concesionario de la televisión con el gobierno federal durante el periodo señalado, en su carácter de red de política pública y comunidad política, cuenta con las características propias de una institución, pues las prácticas y patrones de interacción se mantuvieron bastante estables a través del tiempo, lo cual resultó en el amparo constante de ciertos intereses y la exclusión persistente de otros – pautas de conducta orientadas a conservar el *status quo*.

En este orden de ideas, es preciso recordar que *“[...] la estructura de la red afecta el proceso como el resultado político. Un red cerrada constriñe la agenda y da lugar a una continuidad de las políticas.”* (Zurbriggen, 2003; 5). Las políticas públicas de este periodo están asociadas a la interacción de los actores en esta *red de políticas públicas-comunidad pública* en atención a la promoción de sus intereses. El proyecto gubernamental vinculó a la televisión privada con la política interna –a través de la Secretaría de Gobernación- y el mantenimiento del sistema presidencial unipartidista y centralizado. El gobierno federal decidió premeditadamente dejar la noción de *función social* -consagrada en la LFRyT- en un vacío conceptual y jurídico -la *“no acción”* como política pública- y así, exentar a la televisión privada de cualquier responsabilidad social en el entorno nacional (verbigracia, responsabilidades cívicas, educativas, culturales); en este sentido, eligió deliberadamente permitir al concesionario funcionar bajo esquemas comerciales, sin contrapeso o responsabilidad social más allá de sus intereses económicos.

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**

Así mismo, el gobierno federal favoreció intencionalmente el modelo comercial de la televisión privada por medio de apoyos directos e indirectos que fomentaron el crecimiento económico del concesionario único del ramo –Televisa-; en este sentido, se legisla un marco normativo que promueve la alta rentabilidad del modelo comercial privado; este marco normativo se mantuvo estable; la norma jurídica se aplicó discrecionalmente; se permitió el acceso a fuentes de información gubernamentales; se evitó otorgar otras concesiones que introdujeran competencia comercial en el ramo, etc. El resultado de estos apoyos fue el establecimiento y fortalecimiento de un monopolio privado que le era afín.

Pallares (1988) distingue a la *política pública* de sus *productos*, *resultados* e *instrumentos*. El producto de una política pública es aquello que una institución de gobierno está haciendo en un momento y en un ámbito determinados; el resultado es su impacto en la sociedad. Las instituciones de gobierno cuentan con instrumentos de acción para obtener estos productos y resultados -las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión. Olavarría (2007) agrega que los instrumentos de política pública también pueden consistir en la gestión directa del gobierno, las privatizaciones, las regulaciones –regulación y autorregulación-, los mecanismos de mercado, los impuestos y los subsidios. Aplicando la distinciones de Pallares, las políticas públicas del sistema de mutuas conveniencias quedaría de la siguiente manera:

	Política Pública	Productos	Resultado	Instrumentos
	Televisión comercial abierta asociada a la política interna y al mantenimiento del sistema presidencial unipartidista y centralizado.	Apoyos directos e indirectos para favorecer el crecimiento económico del concesionario: se legisla un marco normativo que promueve la alta	Monopolio televisivo comercial	Ley Federal de Radio y Televisión (1960)
	Se “exenta” a la			Reglamento

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

<p>Sistema de mutuas conveniencias (1950-1996)</p>	<p>televisión comercial de cualquier responsabilidad social en el entorno nacional (por ejemplo, responsabilidades cívicas, educativas o culturales).</p> <p>La televisión es un servicio al público, no un servicio público.</p>	<p>rentabilidad del modelo comercial privado, este marco normativo se mantiene estable, la norma jurídica se aplica discrecionalmente, se permite el acceso a fuentes de información gubernamentales, se evita otorgar</p>	<p>de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica Relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión. (1973)</p>
	<p>Se fomenta intencionalmente del modelo comercial de la televisión privada.</p>	<p>de otras concesiones que introduzcan competencia comercial en el ramo.</p>	<p>Autorregulación del concesionario en materias distintas a la política interna. (El concesionario se autorregula con respecto a contenidos, opta por funcionar bajo esquemas comerciales, sin contrapeso o</p>

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**

				responsabili- dad social más allá de sus intereses económicos)
				Decretos y otros instrumentos de los poderes Ejecutivo y Legislativo. (Verbigracia: decretos del 30 y 31 de diciembre de 1968)

Fuente: elaboración propia.

En este punto conviene realizar una reflexión respecto a la utilidad del concepto de redes de políticas públicas para entender el proceso de formación de las políticas públicas y las políticas públicas en sí. Si un analista de políticas públicas se enfoca en estudiar únicamente los productos, resultados e instrumentos de las políticas públicas, sólo comprenderá las políticas públicas consistentes en un “hacer”; sin embargo, como se desprende de la definición de Thomas Dye –capítulo III-, las políticas públicas pueden consistir en un “no hacer” en tanto ello devenga de una decisión gubernamental. A su vez, un “no hacer” puede constituir un recurso de negociación del actor público con los actores privados en una red de políticas públicas así como, concretizarse en una política pública particular al alcanzar un equilibrio en el proceso de intercambios de la red.

En el caso particular, el sistema de mutuas dependencias se materializó en políticas públicas de “hacer” y “no hacer”, ambas asociadas a los intercambios realizados en el proceso de negociación entre el Gobierno Federal y el concesionario de la televisión comercial abierta a nivel nacional. Exentar de facto a la televisión

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

comercial de cualquier responsabilidad social en el entorno nacional –verbigracia, de funciones educativas o cívicas- es en sí una política pública de “no hacer” que se aprecia con facilidad si se analiza el sistema de mutuas conveniencias al amparo del concepto de redes de políticas públicas; por el contrario, esta política pública puede pasar desapercibida si únicamente nos enfocamos en los productos, resultados e instrumentos del sector.

A finales del siglo XX la relación de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el gobierno federal comenzó a cambiar. *“Las televisoras como protagonistas. Huele a naftalina aquella frase de Emilio Azcárraga Milmo presentándose como “soldado del PRI”. Las televisoras privadas ya alcanzaron la mayoría de edad y no obedecen los dictados de Gobernación o Los Pinos; actúan en defensa de sus intereses.”* (Aguayo, 2009; ¶ 4). Sobre esto, Raúl Trejo Delarbre señala:

No conozco un solo sitio del mundo donde el poder de los medios llegue a paralizar la acción del Estado y llegue en ocasiones a sustituir la acción del Estado. Esto habla de un desplazamiento muy vertiginoso, muy acentuado y muy grave, en el centro del poder mediático que ya no está hegemonizado por el Estado como antes, lo cual era una situación indeseable y autoritaria, pero pasó muy rápido a ser un poder donde rige solamente la voluntad de los dueños de las empresas de televisión. (Trejo Delarbre citado por Cantú, 2005; 47).

Como se comentó en el marco teórico, el concepto de redes de políticas públicas (y el de comunidad política por extensión) tiene un eslabón débil: *el cambio*. Chaqués señala: *“El análisis de redes desarrolla estudios interesantes para explicar la estabilidad de las políticas en el tiempo”*. (2004; 33) En contraste, Klijn admite: *“La cuestión es bajo cuáles condiciones cambian estas reglas y divisiones de recursos. [...] Este tema no ha sido señalado ampliamente en la literatura sobre redes. La literatura se centra en el mapeo de redes [...], pero no va dirigido al tema de cómo evolucionan [...]”* (1998; 38) Por ello, para analizar el cambio en un red de política pública – y su impacto asociado en la política pública- es necesario utilizar otros conceptos teóricos; en el presente trabajo, propongo para ello el *modelo dual de desarrollo institucional*, el cual postula que periodos relativamente largos de estabilidad y producción institucional son interrumpidos ocasionalmente por pequeñas fases de flujo institucional, conocidas como *coyunturas críticas*, durante las cuales el cambio es posible.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Las *coyunturas críticas* son espacios de tiempo relativamente cortos durante los cuales, el *abanico de opciones disponibles* para los actores poderosos relacionados con la institución en cuestión, se amplía considerablemente con respecto a los periodos estables; estas nuevas opciones abren la posibilidad de modificar la estructura y el orden institucional - en el caso que nos ocupa, en la relación entre los concesionarios de la televisión y gobierno federal en su carácter de *red de políticas públicas y comunidad política*- y pueden implicar cambios institucionales de diversa índole, impacto y rumbo. Una vez que los actores han elegido una de las opciones (bajo condiciones de incertidumbre), ésta tenderá a imponerse y estabilizarse en el equilibrio institucional, nulificando las opciones no seleccionadas.

Las decisiones tomadas durante la coyuntura crítica establecen reglas y patrones, las cuales pueden poner a la institución en un curso que será difícil de cambiar de manera fundamental en las siguientes décadas o generaciones. Es preciso destacar que el análisis de las coyunturas críticas se enfoca en las decisiones de los *actores* relevantes -públicos/formales o privados/informales-, las cuales tienen la capacidad de tener resultados determinantes en el orden y la estructura institucional -de nuevo, en la relación entre los concesionarios de la televisión y gobierno federal en su carácter de *red de políticas públicas y comunidad política*. En este orden de ideas, el poder coloca a ciertos actores en posición de tomar decisiones institucionales en momentos de incertidumbre y, a su vez, dota a sus elecciones de la influencia necesaria para tener consecuencias trascendentales en las instituciones en cuestión. (Capoccia y Kelemen, 2007). De esta manera, el resultado depende de las decisiones tomadas por los actores con poder y no sólo de las condiciones del momento. Esto, a su vez, resulta consistente que la noción de varios académicos¹⁴³ de considerar a las políticas públicas como un *proceso decisional*.

En nuestro caso, las decisiones asumidas por determinados actores -públicos y privados- durante una coyuntura crítica pueden haber modificado los patrones de interacción -otrora estables- en la relación entre los concesionarios de la televisión y gobierno federal - como red de políticas públicas- y ello, a su vez, alterar las políticas públicas del sector asociadas a ésta.

¹⁴³ Señalados en el marco teórico de esta investigación -capítulo III.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Recordemos que el modelo dual desarrollo institucional requiere el análisis de tres espacios temporales:

1) Las condiciones iniciales: Representan una 'línea base' contra la cual se puede evaluar a la coyuntura crítica y a su legado. (Collier y Collier, 1991). Estas condiciones iniciales definen –en parte- las opciones y la toma de decisiones durante la eventual coyuntura crítica. (Mahoney, 2001). Las condiciones iniciales influyen en la conformación abanico de opciones disponibles para los actores involucrados durante la coyuntura crítica, sus mecanismos de selección, así como en la capacidad de decisión de los implicados.

2) La hendidura generadora: Collier y Collier señalan que ésta es la responsable de producir o generar las coyunturas críticas pues crea nuevos grupos o actores, pone en la mesa asuntos políticos tan irresistibles que desencadena una gran reorganización de las relaciones políticas. (1991). La identificación de la *hendidura generadora* es un paso esencial para el estudio de la coyuntura crítica, pues implica un momento de ruptura en la estabilidad de una institución en particular, la cual abre oportunidades a cambios en la última. La hendidura generadora acota las opciones que se desplegarán durante la coyuntura crítica. Como Collier y Collier señalan, la primera dota de poder a determinados actores para realizar elecciones significativas para el desarrollo institucional; estos actores tienen poder e intereses propios que limitarán las opciones que son efectivamente susceptibles de elegir. Así mismo, la hendidura generadora influye sobresalientemente en los mecanismos de selección de opciones durante la coyuntura crítica, en el cual están insertos.

3) Coyuntura crítica: Son espacios de tiempo relativamente cortos durante los cuales, el abanico de opciones disponibles para los actores políticos poderosos relacionados con la institución en cuestión se amplía considerablemente con respecto a los periodos estables; estas nuevas opciones abren la posibilidad de modificar la estructura y el orden institucional. Mientras los actores con competencia de decisión no elijan alguna de las opciones, hay una variedad de resultados probables e inciertos, los cuales *pueden* implicar cambios institucionales de diversa índole, impacto y rumbo. Una vez que los actores han elegido una de las opciones (de nuevo, bajo condiciones de

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

incertidumbre), ésta tenderá a imponerse y estabilizarse en el equilibrio institucional, nulificando las opciones no seleccionadas.

Las condiciones antecedentes de la relación entre los concesionarios de la televisión y el gobierno federal ya fueron analizadas en el presente capítulo en el apartado correspondiente al *sistema de mutuas conveniencias*. A continuación se analiza el segundo momento: la hendidura generadora.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

AGUAYO, Sergio. (22 de febrero de 2009). "El dedo moderno" en *Reforma.com*
Recuperado el 22 de febrero de 2009, de
<http://www.reforma.com/editoriales/nacional/486/971260/default.shtm>

ARAUJO-JUÁREZ, José (2007) *Régimen jurídico de las actividades económicas de telecomunicaciones en Venezuela* en "Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general", FERNANDEZ, Jorge y Javier Santiago (coordinadores). (2007) México, IIJ/UNAM.

ÁVILA, Irma y otros. (2002) *No más medios a medias. Participación Ciudadana en la Revisión Integral de la Legislación de los medios electrónicos*. México: Senado de la República y Friedrich Ebert-México.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2006) *Las políticas de las políticas públicas*. México: Planeta.

BASAÑEZ, Miguel. (1996). *La lucha por la hegemonía en México: 1968-1990*. México: Siglo XXI.

BENALCÁZAR, Juan Carlos (2007) *Régimen jurídico-administrativo del espectro radioeléctrico en el Ecuador* en "Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general", FERNANDEZ, Jorge y Javier Santiago (coordinadores). (2007) México, IIJ/UNAM.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomo II, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- CAPOCCIA Giovanni y Daniel Kelemen. (2007). "The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World Politics*, 59, 341-369.
- CARBONELL, Miguel. (2002) *Diccionario de Derecho Constitucional*. México: Porrúa.
- CHAQUÉS, Laura. (2004) *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- CHOMSKY, Noam. (2002) *Cómo mantener a raya a la plebe. Entrevistas por David Barsamian*. México: Siglo Veintiuno.
- COLLIER David y Ruth Berins Collier. (1991). *Shaping the Political Arena*. Estados Unidos: Princeton.
- CIENFUEGOS, David (2007) *Compromisos derivados de la calificación como servicio público de la televisión en "Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general"*, FERNANDEZ, Jorge y Javier Santiago (coordinadores). (2007) México, IJJ/UNAM.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título primero, capítulo I, artículos 27, 28. México, Porrúa, 2009.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título séptimo, artículo 134. México, Porrúa, 2009.
- DELGADILLO, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. (2000) *Compendio de Derecho Administrativo*. Segundo Curso. México, Porrúa.
- Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en <http://www.rae.es/rae.html> (Recuperado el 28 de septiembre de 2009).
- Engrose de la Sentencia de Acción de inconstitucionalidad 26/2006 del 6 de agosto de 2007 publicada el 20 de agosto de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.
- Entrevista a Fátima Fernández en CANTÚ, María Elena. (2005) *Medios y Poder. El papel de la Radio y la Televisión en la Democracia Mexicana*. México: Norma.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. (2002) *Régimen jurídico de las concesiones de radio y televisión en "Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión"*, ALFONZO JIMÉNEZ, Armando (coordinador). (2002) México, IJJ/UNAM.
- FERNÁNDEZ, Claudia y Andrez Paxman. (2000) *El Tigre. Emilio Azcárraga y su imperio Televisa*. México: Grijalbo.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- FERNANDEZ, Fátima. (2001) *Los medios de difusión masiva en México*. México: Casa Juan Pablos.
- FERNÁNDEZ, Fátima. (2002) *La responsabilidad de los medios de comunicación*. México: Paidós.
- FERNÁNDEZ, Fátima. (2007). “¿Cómo se constituyó Televisa en un poder fáctico?”. http://www.javiercorral.org/imprimir.php3?id_article=1964 (Fecha de recuperación: noviembre 15 de 2009).
- FRAGA Gabino. (2005) *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- GRAYSON, George. (1990) *Prospects for Democracy in Mexico*. New Jersey: Transaction Publishers.
- GUERRERO, Manuel. (2009) *The emergence of political pluralism in Mexican broadcasting*. Estados Unidos, VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft & Co. KG.
- INEGI. “Televisoras- régimen de operación- 1990 a 2007 –nacional. Estaciones televisoras según régimen de operación, 1990 a 2007”. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mcu17&s=est&c=3144> (Recuperado: 30 de septiembre de 2009).
- Jonathan Friedland y Joel Millman. (1998, July 10). El 'chamaco' de Televisa reconstruye el imperio en su etapa postmonopolica :[1]. *Reforma*, p. 10. Retrieved October 9, 2009, from Latin American Newsstand. (Document ID: 31830754).
- José Antonio Román. (2009, agosto 5). La tv frena la democracia: Alva de la Selva. *La Jornada*, p. 17. Retrieved September 30, 2009, from <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/05/index.php?section=politica&article=017n2pol>
- KLIJN, E. (1998) “Policy Networks: An Overview” in Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F. (eds), *Managing Complex Networks* Sage, Londres.
- Ley Federal de Radio y Televisión. Título tercero. México, Porrúa, 2009.
- Ley Federal de Telecomunicaciones. Capítulo I, artículo 3. México, Porrúa, 2009.
- LÓPEZ, Saúl. (2009) *Democracia, poder y medios de comunicación*. México: Fontamara.
- MAHONEY, James. (2000). “Path dependence in historical sociology.” *Theory and Society*, 29, 507-548.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- MAHONEY, James. (2001). *Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Estados Unidos: Johns Hopkins University Press.
- MARSH, D. y R.A.W. Rhodes. (1992) *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- MARTÍNEZ, Rafael. (2001) *Derecho Administrativo, 3er y 4º cursos*. México, Oxford.
- McCHESNEY, Robert. (2007) *Communication Revolution*. Estados Unidos: The New Press.
- McCHESNEY, Robert. (2008) *The political economy of media*. Estados Unidos, Monthly Review Press.
- McLAREN, Carrie. (2002). "A brief history of the public interest standard". http://www.stayfreemagazine.org/ml/readings/public_interest.pdf (Fecha de recuperación: octubre 2 de 2009).
- NAVA, Alfonso. (1999) *Derecho Administrativo Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ORTIZ MENA, Antonio. (1998). *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OLAVARRÍA, Mauricio. (2007). "Conceptos básicos en el análisis de las políticas públicas", *Documentos de Trabajo*. Universidad de Chile, Departamento de Gobierno y Gestión Pública. 11. 96 pp.
- PALLARES, Frances. (1988) "Las políticas públicas: el sistema político en acción", *Revista de Estudios Políticos*. 62, 141-162.
- PORRAS, J. (2001). "Policy Networks o redes de políticas públicas: una introducción a Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). sección I, apartado 1.5.
- RHODES, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Estados Unidos: Open University Press.
- Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura, Política y Prácticas Ciudadanas. Disponible en <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=tercera-encup> (Recuperado el 28 de septiembre de 2009).
- TREJO, Raúl. (2001) *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. México: Cal y Arena.
- TREJO, Raúl. (2004) *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*. México: Cal y Arena.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- VILLARREAL, Lucinda. (2007) *La concesión pública en la Ley Federal de Radio y Televisión en “Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general”*, FERNANDEZ, Jorge y Javier Santiago (coordinadores). (2007) México, IJ/UNAM.
- WARKETIN, Gabriela (1999) *Caminos de la tecnología televisiva en SEVILLA*, Pilar y otros (coordinadores) (1998) *Apuntes para una historia de la televisión mexicana*. México, Revista Mexicana de Comunicación.
- ZURBRIGGEN, Cristina. (2003) “Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica” en *Colección documentos Instituto Internacional de Gobernabilidad*. Barcelona

CAPÍTULO V

EMPÍRICO-ANALÍTICO

LA HENDIDURA GENERADORA EN LA RED DEL SECTOR TELEVISIÓN

CONTENIDO

Introducción al capítulo. 5.1 Cambio de rumbo (1996-2000). La hendidura generadora 5.1.1 La competencia en televisión. Profesionalización de la televisión. 5.1.2 La reforma electoral de 1996. Venta de publicidad y apertura informativa. 5.1.3 Los albores del proceso de digitalización. Cambio tecnológico y futuras oportunidades comerciales. 5.1.4 Resultado de elecciones presidenciales del año 2000. Fuentes de información del capítulo.

INTRODUCCIÓN.

En este capítulo se identifican y analizan los eventos que, a partir de 1996 y hasta el año 2000, propiciaron cambios en el sistema de mutuas conveniencias, los cuales, en su conjunto, constituyen la *hendidura generadora* del caso particular. Estos acontecimientos afectaron los patrones de interacción entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno mexicano, en su carácter de red de políticas públicas. Se desarrolla el tema de la inédita competencia en televisión comercial abierta a nivel nacional y el tema de la profesionalización de sus ejecutivos; a continuación, se analizan los efectos de la reforma electoral de 1996 en el sector; en un tercer momento, se estudia el proceso de digitalización y su impacto en la red; finalmente, se comenta sobre el resultado de las elecciones presidenciales del año 2000.

5.1 Cambio de rumbo (1996-2000). La hendidura generadora

La relación simbiótica entre los concesionarios de la televisión y el gobierno federal se empezó a transformar a partir de los años noventa. Manuel Guerrero identifica tres causas principales:

First, growing competition between Televisa and Tv Azteca, especially in 1996 a year labeled as the "TV networks wars". The strong competition led each of the networks to affirm in their news broadcasts that their rival had lower rating figures. Moreover, each inserted ads on the newspapers assuring that their audiences' acceptance was larger than the other. As an outcome, each network rebuilt their commercial and business strategies in order to raise profits and lower costs. Second, there coincided the arrival of a new generation of young executives to Televisa after the death of Emilio Azcárraga Milmo, led by his son, Emilio Azcárraga Jean, who reshaped the company and professionalised some areas where decisions were previously taken more by experience and feeling than by strategic planning. The aim was to consolidate a profitable company, even at the cost of leaving behind its traditional political agreements. In this sense, the new CEO, Azcárraga Jean, announced the end of the long partnership between Televisa and the PRI. Third, the electoral reform of 1996 that granted the largest sum of money ever to the parties to spend on their internal activities and political campaigns. Of that amount of resources, television took with the largest share. Political advertising, thus, became an important incentive for openness.¹⁴⁴ (Guerrero, 2009; 292 y 293)

En los últimos cuatro años del siglo XX, el negocio de la televisión abierta se vio inmerso en una serie de cambios importantes, los cuales se pueden resumir en cinco variables a considerar: el surgimiento de la competencia –aunque limitada- en un sector otrora monopólico; la profesionalización en términos de mercado más allá de un liderazgo personal; la apertura informativa relacionada con el pluralismo político, la reforma electoral de 1996 y el acceso equitativo de todos los partidos políticos a los medios electrónicos a través de la compra de tiempo aire y; el tránsito a nuevas

¹⁴⁴ Traducción libre de la autora: "Primero, la creciente competencia entre Televisa y Tv Azteca, especialmente en 1996 año etiquetado como "La guerra de las televisoras". La fuerte competencia llevó a cada una de las cadenas a afirmar en sus transmisiones de noticias que su rival tenía cifras más bajas de televidentes (ratings). Además, cada una publicaba anuncios en los periódicos afirmando que la aceptación de sus audiencias era mayor que la de la otra. Como resultado único, cada cadena reconstruyó sus estrategias comerciales y de negocios para acumular mayores utilidades y menores costos. Segundo, coincidió con la llegada de una nueva generación de jóvenes ejecutivos a Televisa tras la muerte de Emilio Azcárraga Milmo, encabezada por su hijo, Emilio Azcárraga Jean, quien reformó la compañía y profesionalizó algunas áreas donde las decisiones anteriormente se tomaban más por experiencia y sensibilidad que por planeación estratégica. El objetivo era consolidar una compañía rentable, incluso al costo de dejar atrás sus tradicionales acuerdos políticos. En este sentido, el nuevo director general, Azcárraga Jean, anunció el fin de la larga sociedad entre Televisa y el PRI. Tercero, la reforma electoral de 1996 que concedía la mayor suma de dinero, hasta ese momento, a los partidos políticos para emplearse en sus actividades internas y campañas políticas. De ese monto de recursos, la televisión se llevó la mayor parte. Así, la publicidad política se convirtió en un incentivo importante para la apertura."

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

tecnologías de transmisión que abrían la posibilidad de ampliar las fronteras comerciales de los concesionarios de bandas de frecuencia asociadas al servicio de radiodifusión; finalmente, un evento de mayor envergadura abrió posibilidades de cambio en varias instituciones de la vida nacional: las elecciones presidenciales del año 2000.

Como comenté en el marco teórico –capítulo III-, John Hogan sostiene que las hendiduras generadoras pueden ser grandes *shocks* exógenos como guerras, revoluciones, crisis económicas, cambios en el balance del poder, deslizamientos electorales, movimientos sociales, etcétera. Las elecciones presidenciales del año 2000 entrarían en esta categoría. “[...] Sin embargo, las coyunturas críticas no sólo se atribuyen a choques externos. Muchos eventos bastante menos dramáticos pueden constituir hendiduras generadoras que contribuyan a un cambio significativo, rápido y duradero [...], los eventos relativamente pequeños que ocurran en el momento indicado pueden tener consecuencias importantes y duraderas.” (Hogan, 2005; 276). De esta manera, acontecimientos “pequeños” en momentos precisos pueden entablar procesos de transformación institucional perdurables. Así, las variables comentadas en este apartado, junto con las elecciones presidenciales del 2000, constituyeron, en su conjunto, el catalizador que comenzó a abrir opciones en las reglas de interacción del juego mediático que antes no se encontraban disponibles.

5.1.1 La competencia en televisión. Profesionalización de la televisión

El 18 de julio de 1993, grupo Radio Televisora del Centro, encabezado por el joven empresario de 37 años de edad Raúl Salinas Pliego, ganó el proceso de licitación pública por medio del cual el gobierno mexicano desincorporó y puso a la venta el paquete de medios estatales; éste incluía: dos redes nacionales de televisión - canal 13 *Imevisión* y canal 7 (que repetía la señal del 13) junto con sus estaciones afiliadas-; los Estudios América; el periódico *El Nacional* y; la cadena de salas cinematográficas de la Compañía Operadora de Teatros S.A – cines *Cotsa*. “*El Tigre brindó por [...] elegir a Salinas Pliego [...], celebraba que su rival fuera tan inexperto en los terrenos que por*

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

tantos años habían sido sus dominios".¹⁴⁵ (Fernández y Paxman, 2000; 402). Tres años después, la ola de producciones exitosas y estrategias comerciales flexibles de la nova cadena televisiva se convertirían en un certero obús a la confianza y autocomplacencia de Azcárraga Milmo y del grupo Televisa; la inédita competencia en televisión abierta a nivel nacional cambiaría –entre otras cosas- las relaciones de sus concesionarios con el gobierno federal. "*Competition forced both networks to invest more, to implement new investment and publicity policies, and to seek new alliances to strengthen their positions and raise the ratings*".¹⁴⁶ (Guerrero, 2009; 215).

Entre 1993 y 1996, TV Azteca ganó espacios importantes en la otrora industria monopólica. Amplió su cobertura y mejoró su infraestructura técnica. Su programación consistió en una mezcla de emisiones importadas -predominantemente de la cadena estadounidense NBC-, telenovelas vanguardistas como *Nada Personal*, *talk shows* polémicos y tabloides escandalosos como *Ciudad Desnuda*. Además, la empresa tuvo un éxito sobresaliente con su barra de noticias dentro de *Fuerza Informativa Azteca*; *Hechos* con Javier Alatorre comenzaba a desplazar a *24 Horas* con Jacobo Zabłudovsky en el gusto de los telespectadores. "*Una investigación independiente mostró que el nivel de credibilidad de Zabłudovsky se había desplomado irremisiblemente [...]. Incluso según la definición de horarios estelar utilizado por Televisa (de 16:00 a 23:00), su auditorio estaba disminuyendo: mientras que en 1995 tuvo un promedio de 81%, en 1996 bajó a 75% -o a 70%, según Azteca*". (Fernández y Paxman, 2000; 461).

Con base en lo anterior, para 1996 TV Azteca había alcanzado entre 25% y 30% del *rating* en el horario *triple A*. La guerra por el *rating* había comenzado; la *guerra de las televisoras* había comenzado. El 21 de junio de ese año, un artículo del periodista Andrés Oppenheimer en el diario estadounidense *The Miami Herald*, revelaba que las pesquisas oficiales con respecto a las actividades ilícitas de Raúl Salinas de Gortari, podrían apuntar a posibles aportaciones del hermano del ex presidente a la oferta millonaria de Salinas Pliego en la licitación del paquete de medios, tres años atrás:

¹⁴⁵ Salinas Priego era propietario de la cadena de venta de artículos electrodomésticos Elektra. "*(S)u única experiencia en ese campo (la televisión) se limitaba a la venta de telerreceptores*". (Granados Chapa, 1996; 5).

¹⁴⁶ Traducción libre de la autora: "*La competencia forzó a ambas cadenas a invertir más, a implementar nuevas inversiones y políticas de publicidad y a buscar nuevas alianzas para fortalecer sus posiciones y aumentar las audiencias (ratings)*"

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

*A multinational inquiry into the more than \$120 million found in Raul Salinas' foreign bank accounts has turned its attention to a major Mexican television tycoon in what could be a new scandal or a bizarre case of mistaken identities. [...] The questioning focused on whether Salinas Pliego made massive wire transfers to the former president's brother. One Mexican official said investigators are looking at whether such payments could have been bribes for helping the television tycoon win the bid for Television Azteca when the company was privatized in 1993.*¹⁴⁷ (Oppenheimer, 1996; 14A)

Televisa no tardó en aprovechar esta información para desprestigiar a Salinas Pliego en un momento en que la televisora de este último preparaba su entrada a la bolsa de valores. Sin embargo, TV Azteca tampoco demoró en contraatacar; publicó que Abraham Zabludovsky había mantenido relaciones de negocios con el hermano del ex mandatario. Las acometidas continuaron al amparo de los programas de noticias de ambas cadenas. Fernando Mejía Barquera sostiene que la información pudo haber sido filtrada por el ex fiscal especial Pablo Chapa Bezanilla, encargado de la investigación del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu -28 de septiembre de 1994-; Chapa “[...] era especialmente proclive a las filtraciones, a diseminar información en los medios para ver qué efectos surtía la circulación de ésta, no es descabellado pensar que de su oficina partieron los datos que culminaron en el desencadenamiento del conflicto”. (1996; 35). Con independencia del origen y los objetivos de la información, el episodio puso en evidencia que TV Azteca había crecido lo suficiente como para que Televisa considerara oportuno *raspar* la imagen de su competencia ante la opinión pública, “[...] lo impresionante no es que David haga su luchita por triunfar sino que Goliat se rebaje a contestarle”. (Televisoras al grito de guerra, Reforma, 1996; 10).

El *rating* seguía siendo corazón de la *guerra de las televisoras*. “It is noticeable that during the conflict, both networks published long insertions in the newspapers, on which both cited different institutions dedicated to measuring ratings and public opinion, like the famous Brazilian IBOPE or Nielsen International, in which each alleged their victory with regard to viewer preferences. Each also declared the inaccuracy of their competitor's statistics”. (Guerrero, 2009; 219). La preferencia del público era todavía el mejor argumento de venta de Televisa para con sus clientes

¹⁴⁷ Traducción libre de la autora: “Una investigación multinacional hacia los más de \$129 millones de dólares encontrados en las cuentas bancarias extranjeras de Raúl Salinas centró su atención en el magnate mexicano de la televisión en lo que pudo ser un escándalo nuevo o un bizarro caso de confusión de identidades. [...] El cuestionamiento se centró en si Salinas Pliego hizo transferencias masivas de dinero a las cuentas del hermano del ex Presidente. Un funcionario mexicano comentó que los investigadores están buscando ver si dichos pagos pudieron ser sobornos para ayudar el magnate de la televisión a ganar la compra de Televisión Azteca cuando dicha compañía se privatizó en 1993.”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

anunciantes. Empero, cuando la compañía angloholandesa Unilever, uno de los mejores clientes de Televisa, firma un contrato de exclusividad con TV Azteca, era claro que la última tenía ventajas competitivas más allá del simple *rating*. De hecho, “[...] el número de clientes de TV Azteca se incrementó de 52 en 1994, a 265 en mayo de 1996, lo que confirmaba su tendencia al alza en cuanto inversión publicitaria”. (Olmos en Apuntes para la historia de la televisión mexicana, 1998; 131).

La relación de TV Azteca con los anunciantes se basaba en la flexibilidad, en contraste con la rigidez y arrogancia de Televisa y su “Plan Francés”. El “Plan Mexicano” de Azteca permitía a sus clientes pagar tiempo aire en relación con el *rating* verdadero del programa, es decir, costo por *rating* -CPR. “*This meant that if a firm originally bought some spaces in a programme classified with 15 rating points, but after a transmission it did not reach that rating level, TV Azteca would compensate the difference with extra air-time.*”¹⁴⁸ (Guerrero, 2009; 220). Por otra parte, el “Plan Francés” de Televisa consistía en cobrar por adelantado un paquete de horarios y medios, cuya ventaja había sido la protección de los anunciantes contra las fluctuaciones inflacionarias, la cuales, sin embargo, ya no eran verdaderamente peligrosas durante estos años de la década de los noventa. A pesar de ello, Televisa mantenía inamovible su postura de vender tiempo aire bajo este esquema, lo que representó, en muchas ocasiones, una gran desventaja para sus clientes, quienes debían endeudarse con el consecuente pago de intereses, para poder adquirir el paquete; así mismo, esta actitud fue percibida como inflexible y arrogante.

La inflexibilidad y arrogancia endémicas de Televisa fueron las causas principales de la partida de Unilever a TV Azteca. (Fernández y Paxman, 2000). De ahí se desprende que las estrategias comerciales de la nueva televisora podían dar la vuelta a las mediciones del *rating*. TV Azteca era capaz de atraer anunciantes bajo una gran diversidad de argumentos, los cuales, no habían sido explotados por Televisa durante sus años como empresa monopólica de la industria. Azteca fue tan exitosa con su nuevo coctel de estrategias, que “[...] al vender tiempo/aire para 1997, Azteca realizó 80% de sus ventas sobre la base del CPR. Como resultado, incluyendo las ventas

¹⁴⁸ Traducción libre de la autora: “Esto significaba que si una compañía había contratado tiempo aire para publicidad en algún programa clasificado con 15 puntos de *rating*, pero una vez transmitido, éste no alcanzaba tal nivel de audiencia, TV Azteca compensaría la diferencia con tiempo aire adicional.”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

"spot" que haría durante 1997, Azteca terminaría con un impresionante 33% del pastel entero". (Fernández y Paxman, 2000; 462).

Para finales de 1996, Emilio Azcárraga Milmo se encontraba en el ocaso de su vida. Un tumor en el cerebro erosionaba inexorablemente el cuerpo del magnate. Su imperio, Televisa, no había reaccionado con suficiente decisión y habilidad ante el inesperado y constante avance de su competencia. Sin embargo, el *Tigre* aprovecharía sus últimos meses para intentar corregir el rumbo de la empresa. En otoño, Azcárraga Milmo reintegró a Jaime Dávila a la televisora, con la finalidad de encaminar el contenido de la programación mediante "[...]el regreso de los valores familiares, pero también una imagen moderna". (Fernández y Paxman, 2000; 463). En los años previos, Dávila había fungido como presidente de Univisión -cadena hispana en Estados Unidos ligada a Televisa- con resultados extraordinarios, por lo que las expectativas de su labor en México eran altas. Para marzo de 1997, la caída libre del *rating* de Televisa se había detenido, aunque todavía se antojaba lejana su recuperación. Emilio Azcárraga Milmo no viviría lo suficiente para ser testigo de ésta, pues el 16 de abril de ese año, el *Tigre* fallecería a bordo de su yate *Eco* en aguas internacionales cerca de la costa de Miami, Florida.

Los forcejeos por el poder en la televisora no esperarían al luto. Azcárraga Milmo dividió su herencia en seis partes, incluyendo las acciones de la empresa con derecho a voto. Por ello, su muy joven hijo de 29 años, Emilio Azcárraga Jean, tuvo dificultades para mantenerse en la presidencia de la compañía.¹⁴⁹ Guillermo Cañedo White, presidente del consejo de administración -y un accionista casi tan poderoso como él-, planeaba relegarlo *de facto* a labores menores. Las dudas sobre las aptitudes del hijo del *Tigre* para conducir la televisora no eran gratuitas: Azcárraga Jean no había concluido sus estudios universitarios y no contaba con el carisma ni la presencia de su padre. Empero, el heredero demostraría ser hábil para asirse al poder en la cadena televisiva; con el apoyo de su primo, Alejandro Burillo Azcárraga, y el sostén político del presidente Ernesto Zedillo, se endeuda para comprar las acciones de Cañedo White y de Paula Cussi, su madrastra. Azcárraga Jean se afianza en la presidencia de Televisa,

¹⁴⁹ Azcárraga Milmo había entregado la presidencia de Televisa a Azcárraga Jean en marzo de ese año.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

con grandes deudas y enormes retos para modernizar a la compañía ante la competencia de TV Azteca y los cambios políticos que ya se palpaban en el México de final de siglo.

Al mes siguiente de la muerte de su padre, Emilio Azcárraga Jean anunció el “*Plan Estratégico Televisa 2000*”, un programa de austeridad, cuya finalidad era el ahorro de \$270 millones de dólares y una reducción de 35% en costos de operación para el año 2000; así mismo, promovía al incremento de la sintonía y contemplaba el desarrollo de un sistema de televisión directa al hogar –DTH o televisión satelital. Empero, Fernández y Paxman sostienen que “*Televisa 2000*”, más que un programa de reducción de costos, era “[...] *un cambio de actitud corporativa*”. (2000; 487). La idea resulta coherente con las acciones complementarias al plan, pues ese mismo mes: “[...] *the young CEO created an Executive Committee in order to ‘strengthen the direction of the corporation through a more professional and specialised style, instead of the previous relying on the individual leadership [that characterised the age of Azcárraga Milmo]’ [...]*”¹⁵⁰ (Guerrero, 2009; 222).

Azcárraga Jean contrató a varios ejecutivos de su confianza con la intención de profesionalizar a la empresa en diversas áreas. Gilberto Perezalonso, exitoso directivo nicaragüense de Grupo Cifra, asumió el puesto de director general de finanzas. De la misma forma, Bernardo Gómez, José Pepe Bastón y Alfonso de Angoitia se integraron a la televisora; los dos primeros eran sus compañeros de escuela y fungieron como supervisor de noticiarios y segundo al mando en programación, respectivamente. Angoitia, abogado, era considerado el “*cerebro de grupo*”. (Fernández y Paxman, 2000).

TV Azteca, por su parte, seguía en la conquista beligerante del *rating*. *Mirada de Mujer*, telenovela de corte contemporáneo de la productora Argos, se convirtió en un éxito clamoroso y trasegó la piedra de toque de los melodramas de Televisa: la tradicional y maniquea historia *rosa* de la mujer pobre, joven y virtuosa que triunfa sobre las adversidades. Al tiempo, *24 Horas* daba señales de una muerte anunciada; la falta de credibilidad de su presentador por su reiterada aquiescencia a las acciones del

¹⁵⁰ Traducción libre de la autora: “*el joven director general creó un comité ejecutivo para fortalecer la dirección de la compañía a través de un estilo más profesional y especializado, en contraste con el estilo previo de confiar en el liderazgo individual (que caracterizaba la época de Azcárraga Milmo).*”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Partido Revolucionario Institucional (PRI), había menoscabado definitivamente sus niveles de audiencia y ello era incompatible con los objetivos comerciales de la televisora, que urgían la recuperación de la sintonía. *“Un estudio interno, realizado poco después de la toma de posesión de Azcárraga Jean, había mostrado una correlación entre la percepción negativa del público hacia el PRI: ambos eran considerados arrogantes y corruptos. Una solución fue deshacerse de Zabludovsky. El nuevo producto, El Noticiero con Guillermo Ortega, trajo un rostro mexicano, un ritmo vigoroso y un aire de objetividad [...]”* (Fernández y Paxman, 2000; 489).

De esta manera, el “aire” de objetividad se convirtió en negocio para Televisa. La nueva postura política de la cadena televisiva se manifestó en voz de su presidente en –por lo menos- tres ocasiones. Periódicos extranjeros dieron cuenta de ello en el umbral de su gestión: *“According to a May 14 Wall Street Journal article, ‘Both the young Azcárraga and finance chief Guillermo Cañedo White conceded that Televisa’s tired, pro-government programming is overdue for a facelift’”*.¹⁵¹ (Esparza, 1997; 48). El 25 de julio de 1997, en una conferencia interna del grupo transmitida por circuito cerrado, Emilio Azcárraga *“[...] rechazó ayer que la empresa vaya a privilegiar en lo subsecuente al PRI, pues los tiempos en México han cambiado y ahora son tres los partidos políticos fuertes en la escena nacional. De acuerdo con fuentes internas de Televisa, durante un diálogo que sostuvo con trabajadores de la empresa, Azcárraga Jean respondió así a un cuestionamiento ex profeso de la conductora Talina Fernández.”* (Ruiz Camacho, 1997; 1). Finalmente, el 7 de noviembre de 1997, *The Miami Herald* publicó las siguientes declaraciones de Azcárraga Jean: *“We are not rooting for the “ruling” Institutional Revolutionary Party (PRI), nor any other party. [...] People are tying Televisa to the PRI but (they forget that) this country has been marked by the PRI’s six decades in power [...] Now, there is an opening of Mexico’s political system, which requires and opening of the news system”*.¹⁵² (Oppenheimer, 1997; 1F)

¹⁵¹ Traducción libre de la autora: *“Tanto el joven Azcárraga como el director de finanzas Guillermo Cañedo White reconocieron que la cansada programación pro-gubernamental de Televisa necesitaba desde ayer una ‘manita de gato’.”*

¹⁵² Traducción libre de la autora: *“No estamos echando raíces por el Partido Revolucionario Institucional, partido en el poder, ni por ningún otro partido político. [...] La gente vincula a Televisa con el PRI pero (ellos olvidan que) este país ha sido marcado por seis décadas del PRI en el poder [...] Ahora, hay una apertura para el sistema político mexicano, que requiere una apertura en el sistema de noticias”.*

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Estas declaraciones comenzaron a concretarse materialmente en el contenido de la programación presentada por Televisa, con la finalidad de recobrar la audiencia perdida:

On the same weekend that Mirada came to an end, Televisa rolled out its new series Mexico Siglo XX (20th Century Mexico), kicking off with a frank account of the infamous 1968 Tlatelolco student massacre, a topic deliberately selected to demonstrate that the historical documentary will not be pulling any punches. The charged content falls in line with Televisa CEO Emilio Azcárraga Jean's recent efforts to shed the company's image as the PRI mouthpiece in order to win back alienated viewers. The image remake has already been one of the main factors helping Televisa regain audience share: renewed interest in its nightly newscast after the recent ouster of long-time anchorman Jacobo Zabludowsky, himself viewed as a government apologist, was one of the principal reasons for the company's ratings recovery.¹⁵³ (Ratings war, 1998; 10)

Así, en la medida en que las exigencias comerciales se iban transformando, también se transformaba la postura de Televisa en relación con los acontecimientos históricos, el sistema político, así como, su relación con los grupos políticos en el poder y la oposición. De la misma forma, era necesario concretizar –aparentemente- esta nueva tendencia para continuar dirigiendo la opinión pública respecto a los asuntos de interés de la televisora pues, como Noam Chomsky comenta: “(los medios de comunicación) tratan de presentarse a sí mismos como adversarios al poder, como subversivos, estudiando a fondo instituciones poderosas y socavándolas [...] después dicen: miren lo críticos que somos con el poder. ¿Cómo puede alguien ir más allá que nosotros?”. (Chomsky, 2002; 118). Finalmente, la apertura en televisión, tanto de Televisa como de TV Azteca, a todos partidos políticos representaría algo más que *rating*; la reforma electoral de 1996 tenía la clave para recibir copiosos ingresos por parte de éstos.

La introducción de un nuevo concesionario de televisión comercial abierta a nivel nacional alteró la estructura de actores en la red de políticas públicas del sector.

¹⁵³ Traducción libre de la autora: “En el mismo fin de semana que *Mirada (de Mujer)* llegó a su fin, Televisa llevó al aire su nueva serie *México Siglo XX*, dando inicio con el tema de la infame masacre estudiantil de 1968, un tema seleccionado deliberadamente para demostrar que el documental histórico no iba a ocultar los golpes. El fuerte contenido se alinea con los recientes esfuerzos del director general de Televisa, Emilio Azcárraga Jean, de cambiar la imagen de la empresa como la “tapadera” del PRI con el propósito de recobrar espectadores alienados. Esta nueva versión ha sido ya uno de los principales factores que han ayudado a Televisa a recuperar audiencia: el interés renovado por sus reporteros tras el derrocamiento de su tradicional cronista Jacobo Zabludowsky, persona que era identificado como un apologista del gobierno, fue una de las principales razones para la recuperación de las audiencias de la compañía.”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Con base en la teoría de juegos, las estrategias para llegar a un acuerdo –equilibrio- en un proceso de negociación cambian con relación al número de actores. Un concesionario más rompe el binomio Televisa-gobierno federal y abre la posibilidad de alianzas estratégicas.

En palabras de Jorge Saldaña, conductor del programa de radio *Anatomía*, el lema de Azcárraga Milmo era: “[...] ¡El que quiera hacer política que se largue!, y se lo gritaba a Miguel Alemán. Mientras Emilio vivió Miguel no se metió en política, tenía mucha jerarquía sobre él. Era Emilio el que hacía política, es decir, era el amigo del presidente, y de ahí surgía todo lo demás [...]”. (Saldaña entrevista con Vértiz, Proceso 1464, 2004). El proceso de sucesión de poder dentro del grupo Televisa de Emilio Azcárraga Milmo a su hijo, Emilio Azcárraga Jean modificó el estilo de hacer política de la concesionaria de televisión. Azcárraga Jean se desplazó del “liderazgo personal” de su padre a un liderazgo de jóvenes profesionistas – y sus amigos- quienes empezaron a buscar la satisfacción de sus intereses comerciales fuera del equilibrio de antaño con el Partido Revolucionario Institucional y la figura presidencial. En los años por venir, estos jóvenes se convertirían en negociadores eficientes dentro de la red de políticas públicas del sector.

5.1.2 Reforma electoral de 1996. Venta de publicidad y apertura informativa.

En 1994, Ernesto Zedillo Ponce de León, candidato del PRI a la presidencia de la República, se alzó con la victoria en los comicios electorales de ese año, con poco más del 50% de los votos válidos y sin que existieran dudas acerca de la legalidad de su triunfo por los partidos políticos de oposición o en la opinión pública.¹⁵⁴ Su lema de campaña “*Bienestar para tu familia*” había sido muy persuasivo para el electorado y los gobernados en general. Empero, en el primer mes de su mandato, el país se vio inmerso en la crisis económica más severa –e inesperada- de los últimos 70 años, que cimbró la legitimidad del partido en el gobierno. (Delgado, 2007) El presidente Zedillo era parte del grupo de *tecnócratas* que había llegado al poder a través del servicio público, desplazando a los políticos de carrera en el partido oficial; a su vez, era

¹⁵⁴ No hubo dudas sobre la legalidad, pero sí se mantuvieron los cuestionamientos sobre la *equidad*.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

partidario de las políticas públicas de liberalización económica que habían empezado a materializarse en el gobierno del presidente Miguel De la Madrid.

El reto del nuevo mandatario era encontrar la forma de continuar con dichas políticas no obstante la fragilidad económica y el descontento social y político imperantes en el país.¹⁵⁵ En el marco de este dilema, el 17 de enero de 1995, se anunció la firma de un *Acuerdo Político Nacional*, cuyo objetivo –entre otros- era “[...] avanzar de inmediato en la conclusión de una reforma electoral definitiva en el ámbito federal que también sirviera de referencia para las entidades federativas”. (Delgado, 2007; 548).

It is only when one takes into account the situation of economic crisis and the government decision to carry on with the Neo-liberal economic programme that the decision of President Zedillo to implement another electoral reform makes sense. Under such circumstances, it was considered by the promoters of the electoral reform that a viable way to avoid the further emergence of anti-institutional protests (of the kind of the Zapatistas and other groups), was to finally grant the autonomy of the electoral area, especially after six years of confrontations between the regime and the centre-leftist PRD. Maintaining the restrictions to open, free and fair participation and competition, and keeping the PRD at the margin (as had been the strategy of Salinas), was considered to be explosive under the conditions of economic crisis, especially if stricter economic reforms were to be applied, as the President wanted.¹⁵⁶ (Guerrero, 2009; 200)

La reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados el 14 de noviembre de 1996. Los ordenamientos jurídicos enmendados fueron la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Código Penal; el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Se expidió además, la nueva Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como, un nuevo Código Federal de Instituciones

¹⁵⁵ Aunque es preciso destacar que no era temor a la sociedad civil mexicana, pues ésta realmente no se había organizado para presionar al gobierno sobre alguna cuestión en particular. Como comenta Guerrero, “The major opponent was not a mobilised civil society, but political parties that were increasingly structuring themselves and redefining their identities”. (2009; 204) Traducción libre de la autora: “El mayor oponente no era una sociedad civil movilizadora, sino partidos políticos que se reestructuraban constantemente y redefinían sus identidades”.

¹⁵⁶ Traducción libre de la autora: “Es hasta que se toma en consideración la situación de crisis económica y la decisión del gobierno de continuar con el programa económico neoliberal que la decisión del presidente Zedillo de implementar otra reforma electoral tiene sentido. En tales circunstancias, los promotores de la reforma electoral consideraron que la forma viable de evitar la emergencia de nuevas protestas anti-institucionales (del tipo de los zapatistas y de otros grupos), era finalmente otorgar la autonomía del área electoral, especialmente después de seis años de confrontaciones entre el régimen y el PRD de centro-izquierda. Mantener las restricciones para abrir la libre y justa participación y competencia manteniendo al PRD al margen (como había sido la estrategia de Salinas), se consideró como algo explosivo en condiciones de crisis económica, especialmente si se aplicaban reformas económicas más estrictas, como el Presidente quería.”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

y Procedimientos Electorales. La reforma electoral de 1996 resultó un parteaguas en la vida política nacional, pues concretó la autonomía de los órganos electorales; en particular, es notable la salida del secretario de Gobernación de la presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral –IFE. De esta manera y por primera vez, el partido en el gobierno *abdicaba* definitivamente su posición de control sobre las instituciones encargadas de las elecciones, culminando así con el proceso de liberalización política comenzado con la reforma de 1977. (Guerrero, 2004).

Uno de los puntos medulares de la reforma en comento era “[...] *garantizar el principio de equidad en las condiciones de competencia, de modo tal que el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación de esas organizaciones se convierta en un elemento que fomente una mejor competencia política*”. (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997; 106). Para lograr dicho objetivo, se reformó substancialmente el numeral 41 de nuestra Ley Fundamental a fin de plasmar el principio de *equidad* en las contiendas electorales (fracción II):

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados.

El principio de equidad se reglamentó en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. De esta forma, se incrementaron substancialmente los recursos para los partidos políticos y se estableció una nueva fórmula de distribución de recursos financieros para éstos: 70% con base en la votación inmediata anterior y 30% de manera igualitaria. Así, todos los partidos, pero sobre todo los de oposición, gozaron de ingresos económicos sin precedentes. En cuanto al acceso a medios:

Una de las innovaciones de la ley es el establecimiento de spots, en radio y televisión. La ley los llama “promocionales”. Se trata de una “bolsa” de tiempo en radio y televisión que el IFE compra a los concesionarios en periodo electoral. [...] Por conducto del IFE se pondrá a disposición de los partidos hasta 10 000 promocionales (spots) políticos en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos cada uno, mensualmente. [...] Como una forma de propiciar la equidad, los promocionales se otorgarán siguiendo el criterio de 70% proporcional y 30% igualitario entre los partidos representados en el Congreso de la Unión. [...] Pero la ley regula incluso el procedimiento para que los partidos adquieran los tiempos. [...] la comisión de radiodifusión –apoyada por la Dirección de Prerrogativas- realizará monitoreos muestrales de los noticieros. Es decir, se realizará un seguimiento del tiempo asignado y sobre todo de la calidad informativa que los noticieros

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

electrónicos hacen a propósito de las campañas de cada partido. (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997; 120, 121, 123 y 124)

La nueva norma de la materia permitió a los partidos políticos adquirir tiempo aire en radio y televisión, además del otorgado por el IFE. De esta manera, los concesionarios de la televisión tenían un nuevo nicho de mercado: partidos políticos con recursos económicos considerables y facultad para contratar tiempo aire en medios electrónicos. Las televisoras debían reiterar el *aire* de objetividad de las notas informativas relativas a todos los partidos políticos para aprovechar las oportunidades comerciales otorgadas por la reforma en cuestión. Todos los partidos políticos significaban ingresos; todos los partidos políticos eran bienvenidos por las cadenas televisivas. Entonces, las televisoras tenían incentivos para presentar cada opción política de manera equilibrada, así como, ofrecer contenidos relativamente imparciales. A este proceso se le denominó *apertura informativa*, el cual, sin embargo, no se desarrolló de manera inmediata, pues tuvo que lidiar con las inercias del pasado.

On the one hand, the experience of 1997 showed that openness was under way, but on the other hand, the last six months of 1999 were showing that the old trends were difficult to overcome. Episodes that illustrated such ambiguous paths of TV openness continued into early 2000. Some of them were simply incidental, while others were more significant. But it is difficult to imagine that the process could have been otherwise. After all, the decisions to transmit alternative information on politics were the consequences of transformation which the television networks and their markets, rather [sic] than the outcome of constant pressures from the parties or the "democratic convictions" on the part of the TV executives or licenses. Thus, at times it was not clear that after decades in which identifications of interests between television and the PRI regime was taken for granted, a definitive opening for political alternatives was to take place on the screens. The past was still a heavy legacy, but the trend towards openness was undoubtedly on its way.¹⁵⁷ (Guerrero, 2009; 242 y 243)

La reforma de 1996 es trascendental en el análisis de la hendidura generadora, pues desdobló al único actor público de la red de políticas públicas del sector en varios actores públicos potenciales. La reforma redefinió el marco institucional y otorgó a los

¹⁵⁷ Traducción libre de la autora: "Por un lado, la experiencia de 1997 mostraba que la apertura estaba en camino, pero por otro lado, los últimos seis meses de 1999 mostraban que las viejas tendencias iban a ser difíciles de superar. Otros episodios que ilustraban tales ambiguos senderos de la apertura de la televisión continuaron hacia los inicios del 2000. Algunos de ellos eran simplemente incidentales, mientras que otros eran más significativos. Pero es difícil imaginar que el proceso pudo haber sido de otra forma. Después de todo, las decisiones de transmitir información alternativa sobre política eran las consecuencias de la transformación de las cadenas de televisión y de sus mercados más que el resultado de las constantes presiones de los partidos o de las "convicciones democráticas" por parte de los ejecutivos de la televisión o de licencias. Así, por momentos no estaba claro que tras décadas en que la identificación de intereses entre la televisión y el régimen del PRI se daba por descontada, una apertura definitiva para alternativas políticas estaba por presentarse en las pantallas. El pasado todavía era un pesado legado pero la tendencia hacia la apertura estaba sin duda en camino."

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

partidos políticos de oposición recursos materiales que podían intercambiar con los concesionarios de televisión. Sin embargo, también abrió la posibilidad de que los primeros ofrecieran a los segundos recursos inmateriales futuros –transacciones intertemporales- si conquistaban el poder; ello implicaba una inédita viabilidad de formar alianzas estratégicas con actores distintos al partido en el gobierno. Así mismo, como consecuencia de la reforma, el actor público único durante el sistema de mutuas conveniencias podría perder la “disciplina” de los poderes Legislativo y Judicial y, con ello, su capacidad absoluta de cumplir los compromisos derivados del equilibrio atávico –nuevas restricciones.

5.1.3 Los albores del proceso de digitalización. Cambio tecnológico y futuras oportunidades comerciales.

En los últimos años del siglo XX, la HDTV o televisión de alta definición - se perfilaba como el siguiente gran paso en la carrera tecnológica de este medio. La imagen y sonido del servicio de televisión abierta se transmiten a través de señales analógicas; empero, las nuevas tecnologías abrieron la posibilidad de prestar este servicio –y otros más- por medio de señales digitales, lo que tiene el potencial de mejorar considerablemente la calidad de la imagen y el sonido.

However, the most dramatic benefit that digital offers over analogue is a more efficient use of the broadcast spectrum. The broadcasting spectrum is finite and there are huge pressures from a vast range of new non-broadcast technologies for an increased portion of the spectrum, not least the cellular telephony market. Analogue signals cannot be themselves compressed or reduced in size or made more spectrum-efficient. [...]

While analogue signals can be tweaked to provide marginally improved images (and sound), the bandwidth occupied is still the same. The adoption of digital technology for television and radio broadcasting will, over time, free up the existing analogue spectrum occupying the same bandwidth as analogue (6-8 MHz depending on the country) can certainly contain four and, more typically, six channels could be accommodated within a 6-8 MHz bandwidth, but that would be dependent on higher levels of compression. ¹⁵⁸ (Forrester, 2000; 52 y 53)

¹⁵⁸ Traducción libre de la autora: “Sin embargo, el beneficio más dramático que lo digital ofrece sobre lo analógico es un uso más eficiente del espectro de radiodifusión. El espectro de radiodifusión es finito y existen grandes presiones por parte de un vasto número de nuevas tecnologías ajenas a la radiodifusión que buscan una porción mayor del espectro, como lo es el mercado de la telefonía celular. Las señales análogas no pueden ser ellas mismas comprimidas o reducidas en tamaño ni pueden hacerse más eficientes dentro del espectro. Mientras que las señales análogas pueden ser ajustadas para ofrecer imágenes mejoradas marginalmente (y sonido), el ancho de banda ocupado sigue siendo el mismo. La adopción de la tecnología digital para la transmisión de radio y televisión liberará, con el tiempo, el espectro del existente análogo y ocupando el mismo ancho de banda que el análogo (6-8 MHz dependiendo del país) puede seguramente contener cuatro y, más típicamente, seis canales que podrían

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Este proceso de digitalización de la televisión trasciende en sus consecuencias a la propia radiodifusión, pues el espacio “*liberado*” por éste, permite la prestación de otros servicios –teléfono, *Internet*, etc.- sobre la misma banda de frecuencia, lo que abre múltiples oportunidades comerciales¹⁵⁹ para aquellas empresas que se conviertan en concesionarias del espacio remanente. Por otra parte, en el caso de la televisión abierta, el tele espectador recibe la señal de este servicio de manera directa y gratuita a un aparato receptor que convierte las ondas hertzianas remitidas por el emisor en imagen y sonido; empero, los aparatos telerreceptores actuales no pueden descomprimir las señales digitales de la televisión de alta definición, por lo cual, es imperativo sustituirlos por otros con esta cualidad -o bien, adquirir un decodificador de la señal. Finalmente, las concesionarios de la televisión deben realizar fuertes inversiones para poder transitar de una tecnología a otra, así como, realizar pruebas con canales digitales espejo de sus canales análogos durante un periodo determinado.

TV Azteca fue la primera concesionaria de televisión abierta en México en realizar transmisiones de alta definición, seguida muy de cerca por Televisa:

El 16 de diciembre de 1997, TV Azteca realizó la primera transmisión en México de televisión digital de alta definición y programó exhibiciones públicas en los tres días posteriores. Y apenas a principios de 1998, para ser precisos el 22 de enero, Televisa y el Comité de Sistemas Avanzados de Televisión (ATSC, por sus siglas en inglés) llevaron a cabo una transmisión en vivo de Televisión Digital de Alta Definición. Tres días más tarde, el 25 de enero, Televisa transmitió por primera vez uno de los partidos de futbol más importantes de la Liga Mexicana a través de la TV digital de alta definición. (Warkentin en Apuntes para una historia de la televisión mexicana, 1998; 399 y 400)

En este sentido, es también prudente agregar un comentario hecho valer por los grupos de las organizaciones civiles durante la Mesa de Diálogo del año 2001 en relación con el proceso de digitalización:

[...] 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” [...] para ello [...] se deberá transparentar las necesarias formas [sic] en las que se hará la distribución, de acuerdo a las funciones que deberán desarrollar los concesionarios y permisionarios,

ser acomodados en un ancho de banda de 6-8 MHz, pero eso dependería de niveles de mayor compresión.”

¹⁵⁹ Aunque no sólo comerciales, pues ésta permite la entrada al mercado de nuevos competidores o bien, la prestación de servicios con fines distintos al lucro.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

incluyendo el concepto de reserva estratégica para fines sociales y educativos. (Ávila y otros, 2002, 114)

El 20 de julio de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por medio del cual se creó el Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión (CCTDR), “[...] *en cuyas manos ha estado prácticamente todo el proceso de introducción de las tecnologías digitales de la radiodifusión en México*”. (Sosa, 2004; 53). En el CCTDR participan tres funcionarios del gobierno federal y tres designados por la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión; su funciones –entre otras- son:

El Comité, como resultado de los trabajos que lleve a cabo, emitirá recomendaciones al Secretario de Comunicaciones y Transportes, quien, en su caso, adoptará tales recomendaciones y realizará las acciones pertinentes.

Las recomendaciones que emita el Comité podrán versar sobre los siguientes asuntos:

- I. La necesidad de reservar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en tanto la Secretaría resuelve sobre la tecnología que habrá de ser implantada en nuestro país;*
- II. La realización de estudios y pruebas experimentales de las diferentes tecnologías digitales existentes o en desarrollo;*
- III. La adopción de tecnologías digitales en materia de radio y televisión;*
- IV. Los procedimientos, condiciones, plazos y demás requerimientos para la adopción e implantación de tecnologías digitales de radio y televisión, y*
- V. Los demás de carácter general que estime necesarios para el mejor desarrollo, introducción e implantación en México de las tecnologías digitales de radio y televisión. (Acuerdo para el estudio, evaluación y desarrollo de tecnologías digitales en materia de radiodifusión, 1999; 2)*

En el año 2000, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, comienza a implementar políticas públicas en materia de digitalización del servicio de radiodifusión. El 3 de octubre de ese año, se publica en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo mediante el cual se establecen obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionadas con las tecnologías digitales para la radiodifusión*. A través de éste, se establecieron las obligaciones genéricas de los concesionarios y permisionarios del servicio de radiodifusión para la introducción de las tecnologías propias de este proceso; a su vez, se contempló la transmisión simultánea de señales analógicas y digitales respecto a lo cual, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes “[...] *determinará el plazo durante el cual deberán realizarse las transmisiones simultáneas; en caso de que las tecnologías de transmisión digital adoptadas por la Secretaría involucren la utilización de otra frecuencia, la propia Secretaría señalará a su juicio y cuando así lo estime conveniente, la frecuencia que será reintegrada al término de las transmisiones*

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

simultáneas, y establecerá el plazo para tales efectos". (Acuerdo mediante el cual se establecen obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionadas con las tecnologías digitales para la radiodifusión, 2000)

El 2 de julio del 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México*, también conocido como acuerdo de Política de Televisión Digital, a través del cual, se establece el proceso de transición hacia la televisión digital en nuestro país. El acuerdo prevé la entrega temporal de canales espejo a las televisoras con la finalidad que éstas transmitan su programación de manera simultánea en formato analógico y digital. El proceso concluirá en el año 2021 y, una vez consolidada la transición al sistema digital, las empresas devolverán al Ejecutivo todos los canales espejo. (Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México, 2004)

Además:

El modelo promoverá la prestación de servicios de telecomunicaciones por parte de los concesionarios y permisionarios de las estaciones de televisión, conforme a la legislación y disposiciones reglamentarias en materia de telecomunicaciones. (Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México, 2004; 3)

El surgimiento de nuevas tecnologías implicaba un cambio en las preferencias e incentivos de los actores privados, pues la expansión del negocio comercial no estaba incluido en el equilibrio del sistema de mutuas conveniencias. Por ello, el proceso de digitalización tendría que ser negociado con los actores públicos, quienes se encontraban en una posición preferente para plantear nuevas reglas y solicitar mayores recursos a cambio de la expansión mediática; sin embargo, esta posición de privilegio de los actores públicos podría ser revertida por los actores privados aprovechando momentos de coyuntura, como por ejemplo, una elección presidencial competitiva.

5.1.4 Resultado de elecciones presidenciales del año 2000.

En el año 2000 se dio un profundo cambio político en nuestro país. Por primera vez, un candidato de un partido de oposición ganaba la presidencia de la República. A partir de ese momento, nuestro país estaba en un proceso de transición política que Antonio Camou denomina como “*transición bifronte*”. La transición bifronte – comenta Camou- se divide en dos momentos: en el primero se debaten las normas de acceso, distribución y ejercicio del poder político (la detentación del poder). Este primer momento se concretó con la elección libre de Vicente Fox como presidente de la República. En el segundo momento, se transita de un antiguo paradigma de gobernabilidad de corte “*semiautoritario*” a otro “*democrático*”¹⁶⁰, es decir, “[...] *se instalan las nuevas reglas del juego político para gobernar democráticamente*”. (Camou, 2001: 245)

En este orden de ideas, para consolidar el segundo momento de la transición bifronte, se necesitan transformar las estructuras jurídicas, políticas y sociales que cimentaban al antiguo régimen autoritario, verbigracia, la relación del gobierno con los medios de comunicación y, en especial, con la televisión abierta a nivel nacional. Como se mencionó en su oportunidad, durante gran parte del siglo XX, el gobierno federal y los concesionarios de la televisión abierta habían mantenido un sistema de intercambios y mutuas conveniencias que se reflejaba en el marco jurídico del sector y el proceso de negociación entre ambos. La llegada del panismo al gobierno federal en el año 2000 pareció abrir la posibilidad de cambios en las reglas del juego mediático –junto con las otras variables comentadas.

Entre la elección presidencial de 2000 y la toma de posesión reinó la preocupación entre los concesionarios. Fox era un enigma y la industria de radio y televisión debía prepararse para operar en cualquier escenario. Habían transcurrido dos décadas de ásperos debates en tono al desempeño de las televisoras. La cámara que agrupa a los concesionarios solicitó entonces a McKinsey & Company, Inc. apoyo para realizar un estudio sobre las perspectivas que se abrían con una nueva administración federal. En el documento, que estuvo listo en diciembre de 2000, se daba por hecho que vendría un nuevo marco regulatorio por la falta de transparencia con que se había manejado el espectro radioeléctrico y por las adecuaciones que exigía la convergencia digital. En el papel todo

¹⁶⁰ El paradigma de gobernabilidad es el “[...] conjunto de respuestas firmes que una comunidad política construye a efecto de resolver los problemas de gobierno.” (Camou, 2001: 245)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

sonaba civilizado. Habría un diálogo con el gobierno y cada parte defendería sus posiciones. (Fernández, 2007: ¶ 46 y 47)

El resultado de las elecciones presidenciales del año 2000 terminaron por romper el equilibrio del *sistema de mutuas conveniencias*. El actor público único con capacidad absoluta para cumplir sus compromisos, ya no ocupaba más la silla presidencial en los Pinos. La incógnita con respecto a los intereses, preferencias, incentivos, restricciones, capacidades y credibilidad de los actores públicos colocó a los concesionarios de la televisión en un estado de incertidumbre. Las opciones estaban abiertas.

En apariencia, la dirección de estas nuevas opciones empezó a vislumbrarse tempranamente, cuando en diciembre del año 2000, el primer mandatario de México se comprometió a impulsar una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, a través de la instalación de 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*". (Ávila y otros, 2002).

Así, Fátima Fernández señala:

En el ámbito de la radio y la televisión surgió el quiebre de la línea que sostenía durante décadas en materia de regulación: a pocos meses de iniciado el nuevo gobierno los industriales aceptaron, por primera vez en la historia, que se revisara la legislación en materia de medios. [...] (Los concesionarios) estarían de acuerdo en que se hicieran ajustes a la normatividad siempre y cuando su opinión fuera considerada. (Fernández, 2002; 17).

Los acontecimientos constitutivos de la hendidura generadora habían alterado significativamente el equilibrio en los patrones de intercambio entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno federal mexicano -como red de políticas públicas. Las decisiones tomadas en momentos de coyuntura crítica (en los casos de estudio subsecuentes) establecerían un nuevo equilibrio y conformarían nuevos patrones de interacción en esta red.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

Acuerdo mediante el cual se establecen obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionadas con las tecnologías digitales

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**

para la radiodifusión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2000.

Acuerdo para el estudio, evaluación y desarrollo de tecnologías digitales en materia de radiodifusión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1999.

Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio del 2004.

Antonio Ruiz Camacho. (1997, July 26). Descarta Azcarraga favorecer al PRI. Reforma, p. 1. Retrieved October 9, 2009, from Latin American Newsstand. (Document ID: 65483556).

ÁVILA, Irma y otros. (2002) *No más medios a medias. Participación Ciudadana en la Revisión Integral de la Legislación de los medios electrónicos*. México: Senado de la República y Friedrich Ebert-México.

BECERRA, Ricardo y otros. (1997) *La reforma electoral de 1996*. México, Fondo de Cultura Económica.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomo II, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

CAMOU, Antonio. (2001) "Transición Democrática y Gobernabilidad en México" en *Transición Democrática y Gobernabilidad*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CHOMSKY, Noam. (2002) *Cómo mantener a raya a la plebe. Entrevistas por David Barsamian*. México, Siglo Veintiuno.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Libro segundo, título tercero, capítulo I. México, Porrúa. 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título séptimo, artículo 134. México, Porrúa, 2009.

DELGADILLO, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. (2000) *Compendio de Derecho Administrativo*. Segundo Curso. México, Porrúa.

DELGADO, Gloria. (2007) *Historia de México*. Tomo II. México, Pearson-Prentice Hall.

Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en <http://www.rae.es/rae.html> (Recuperado el 28 de septiembre de 2009).

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- Esparza, Elia. (1997, July). Life After El Tigre: What will happen to Televisa after the death of its patron?
Review of medium_being_reviewed_ title_of_work_reviewed_in_italics. Hispanic, 10 (7-8), 48. Retrieved October 9, 2009, from Academic Research Library. (Document ID: 625061111).
- FERNÁNDEZ, Claudia y Andrew Paxman. (2000) *El Tigre. Emilio Azcárraga y su imperio Televisa*. México, Grijalbo.
- FERNANDEZ, Fátima. (2001) *Los medios de difusión masiva en México*. México, Casa Juan Pablos.
- FERNÁNDEZ, Fátima. (2002) *La responsabilidad de los medios de comunicación*. México, Paidós.
- FERNÁNDEZ, Fátima. (2007). "¿Cómo se constituyó Televisa en un poder fáctico?". http://www.javiercorral.org/imprimir.php3?id_article=1964 (Fecha de recuperación: noviembre 15 de 2009).
- FORRESTER, Chris. (2000). *The business of digital television*. Estados Unidos, Focal Press.
- FRAGA Gabino. (2005) *Derecho Administrativo*. México, Porrúa.
- GUERRERO, Manuel. (2004) *México: la paradoja de su democracia*. México, Universidad Iberoamericana y CEI Consulting & Research.
- GUERRERO, Manuel. (2009) *The emergence of political pluralism in Mexican broadcasting*. Estados Unidos, VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft & Co. KG.
- HOGAN, John. (2005). "Testing for a Critical Juncture: Change in the ICTU's Influence over Public Policy in 1959." *Irish Political Studies*, 20, 271-295.
- McCHESNEY, Robert. (2008) *The political economy of media*. Estados Unidos, Monthly Review Press.
- MEJÍA, Fernando. (1996, ago-oct.). "La guerra de las televisoras" en *Revista Mexicana de Comunicación*, número 45, 31-35.
- Miguel Angel Granados Chapa. (1996, October 30). Plaza Publica/ TV: la guerra sigue. *El Norte*, p. 5. Retrieved October 7, 2009, from Latin American Newsstand. (Document ID: 51445386).
- OLMOS, Alejandro (1998) *Del Canal 13 a TV Azteca en SEVILLA*, Pilar y otros (coordinadores) (1998) *Apuntes para una historia de la televisión mexicana*. México, Revista Mexicana de Comunicación.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- OPPENHEIMER, Andrés. (1996, junio 21). "Which Salinas? Mexican TV tycoon target of bank probe" en *The Miami Herald*, sección frontal, 14A.
- OPPENHEIMER, Andrés. (1997, noviembre 9). "New Televisa CEO promises sleeping changes networks will shun political biases of the past, he says" en *The Miami Herald*, sección negocios, 1F.
- Ratings war. (1998, June). *Business Mexico*, 8(6), 10. Retrieved October 9, 2009, from ABI/INFORM Global. (Document ID: 30416436).
- SOSA, Gabriel (2004). "Tecnologías digitales y reforma del Estado". *Revista Mexicana de Comunicación*, 90, 52-55.
- Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura, Política y Prácticas Ciudadanas. Disponible en <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=tercera-encup> (Recuperado el 28 de septiembre de 2009).
- TV Adicto. (1996, October 26). Lagrimas de Cocodrilo/ Televisoras al grito de guerra. *Reforma*, p. 10. Retrieved October 7, 2009, from Latin American Newsstand. (Document ID: 66665878).
- WARKETIN, Gabriela (1999) *Caminos de la tecnología televisiva* en SEVILLA, Pilar y otros (coordinadores) (1998) *Apuntes para una historia de la televisión mexicana*. México, Revista Mexicana de Comunicación.

CAPÍTULO VI

EMPÍRICO-ANALÍTICO

DECRETOS DEL 2002 EN LA MATERIA

CONTENIDO

Introducción al capítulo 6.1 Elecciones presidenciales del año 2000 6.2 Camino a los decretos: el Pacto de Beijing y la Mesa de Diálogo para la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos del 2001. 6.3 Decretos del 2002 en la materia. 6.3.1 Proceso de expedición 6.3.2 Contenido y alcances. 6.4 Definición del análisis. 6.4.1 Coyuntura crítica y redes de política pública. 6.5 Determinación del impacto en la red de políticas públicas del sector y sus arreglos institucionales. 6.6 Determinación del impacto en las políticas públicas del sector. Fuentes de información del capítulo.

INTRODUCCIÓN.

El objetivo del capítulo es analizar estos acontecimientos a la luz del concepto de coyuntura crítica, para lo cual se hará énfasis en el estudio de los actores, opciones y decisiones. De la revisión de estos elementos se recogerán nuevos patrones de interacción en la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta y el gobierno federal mexicano, como red de políticas públicas del sector, los cuales afectarán a su vez, a las políticas públicas asociadas a la red. En el capítulo se estudia el resultado de las elecciones presidenciales del año 2000, el *Pacto de Beijing* y la instalación de la Mesa de Diálogo para la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos del 2001; a continuación; se hace una narración del proceso de expedición de los decretos objeto de estudio; en un tercer momento se comenta el análisis a realizar considerando los conceptos coyuntura crítica y redes de política pública; finalmente, se extrae el impacto de este proceso en los patrones de interacción en la red así como, en las políticas públicas asociadas.

6.1 Elecciones presidenciales del año 2000

En el año 2000 se dio un profundo cambio político en nuestro país. Por primera vez, un candidato de oposición obtenía el triunfo en las elecciones presidenciales. El partido político que durante más de setenta años conservó la silla del Ejecutivo Federal y los concesionarios de la televisión habían mantenido una alianza que implicaba el intercambio simbiótico de favores por el de beneficios mutuos, la cual, a su vez, se reflejaba en las políticas públicas del sector –sistema de mutuas conveniencias. Sin embargo, con la llegada del panismo, se comenzó a vislumbrar tempranamente la posibilidad de cambios en las reglas del juego mediático.

Fátima Fernández comenta:

En el ámbito de la radio y la televisión surgió el quiebre de la línea que sostenía durante décadas en materia de regulación: a pocos meses de iniciado el nuevo gobierno, los industriales aceptaron, por primera vez en la historia, que se revisara la legislación en materia de medios. [...] (Los concesionarios) estarían de acuerdo en que se hicieran ajustes a la normatividad siempre y cuando su opinión fuera considerada. (Fernández, 2002; 17 y 18).

En diciembre del año 2000 se instaló 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*; de esta manera, el nuevo mandatario se comprometía a impulsar una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión. (Ávila y otros, 2002)

Sin embargo, los acontecimientos por venir darían cuenta de la concurrencia de dos procesos –uno público, otro privado- para modificar las reglas formales e informales del sector así como, los arreglos institucionales entre los actores de la red. Por una parte, el proceso de discusión para la elaboración de una nueva normatividad para los medios se abriría, en mayor o menor medida, a diversos grupos políticos, económicos y sociales. Sin embargo, este proceso no rendiría frutos concretos en las políticas públicas de la materia. Los decretos del 10 de octubre del 2002 evidenciaron la realización de otro proceso de discusión y negociación para modificar las políticas públicas del sector, al margen del que era público y en el que confluía una pluralidad de grupos. El triunfo del proceso privado sobre el público cuestionó la sinceridad de los

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

esfuerzos del gobierno federal para modificar a fondo las estructuras que sostuvieron al prisma imperial¹⁶¹ durante más de 70 años y regularlas bajo las nuevas reglas del juego democrático. De la misma manera, hicieron tangible el creciente poder de los concesionarios sobre el gobierno, quedando planteada la debilidad de este último ante los primeros.

Como Jenaro Villamil acertadamente sostiene:

El heredero del Tigre supo leer bien las debilidades de la clase política y sacar un jugoso provecho en el sexenio foxista. Los beneficios que obtuvo fueron inmensos: pasó de 30 mil a 51 mil horas de producción audiovisual al año; cerró la posibilidad de que existiera una cadena que competiera con Televisa y pactó con TV Azteca un acuerdo duopólico; garantizó hasta el 2021 el control de 260 concesiones de televisión abierta y obtuvo un número similar de "concesiones espejo" para la transición digital; obtuvo 130 permisos para centros de apuestas, convirtiéndose de golpe, en la compañía más importante en el área de los juegos y sorteos; logró privilegios y exenciones fiscales; controló el sector a través de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (que Bernardo Gómez dirigió entre 2001 y 2002); consolidó su condición monopólica en la televisión restringida con la desaparición de DirectTV como competencia de Sky; su filial más importante; expandió sus intereses hacia la industria de la aviación con la creación de Interjet. (Villamil en Zepeda (coordinador), 2007; 74)

6.2 Camino a los decretos: el Pacto de Beijing y la Mesa de Diálogo para la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos del 2001

El compromiso de cambios en las políticas públicas de los medios comenzó a cristalizarse en febrero del 2001 con la instalación del Consejo Nacional de Radio y Televisión (órgano que estaba previsto en la Ley Federal de Radio y Televisión desde 1960, pero que no se había conformado materialmente), rescatando la figura del Comité Asesor¹⁶² (el cual fue establecido en 1986 por reforma a la comentada ley)¹⁶³. En contrapartida, un mes después se instaló el Consejo de Autorregulación de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión¹⁶⁴, que enarbolaba, precisamente, el concepto de autorregulación en los medios. (Ávila y otros, 2002)

¹⁶¹ Término utilizado en el libro *La Presidencia Imperial* de Enrique Krauze.

¹⁶² Integrado por la UNAM, el Politécnico Nacional, El Colegio Nacional de la Publicidad y otras instituciones académicas. (Ávila y otros, 2001)

¹⁶³ Este punto es importante, porque no se creó un organismo nuevo, sino que simplemente se dio cumplimiento a lo señalado por la ley de la materia desde 1960. Esto pone de manifiesto que durante muchos años, los acuerdos extralegales influían de manera determinante en la aplicación (o en este caso, en la no aplicación) de la ley.

¹⁶⁴ Entre otras organizaciones, conformaban a este Consejo la Asociación a Favor de lo Mejor, el Consejo de Autorregulación Publicitaria, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, el Consejo Nacional de la Publicidad y el Consejo Coordinador Empresarial.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

El 5 de marzo del 2001 se instaló la Mesa de Diálogo para la revisión integral de la legislación de los Medios Electrónicos, en el seno de la Secretaría de Gobernación - sin la asistencia del Presidente. Los objetivos de dicha Mesa presidida por Santiago Creel eran:

Esta iniciativa se enmarca en el proyecto del gobierno federal de adecuar el marco normativo de las instituciones y de las relaciones entre los gobernantes y gobernados. Responde igualmente al compromiso de abrir nuevos espacios para los distintos sectores de la sociedad y de la política mexicanas. (Mensaje pronunciado por el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, citado por Ávila y otros, 2002; 72).

En esa mesa de trabajo participaron representantes de las secretarías de Gobernación y de Comunicaciones y Transportes, de las Comisión de Radio, Televisión y Comunicaciones de la Cámara de Diputados y la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Senadores, de los Partidos Revolucionario Institucional, del Trabajo, de Acción Nacional, de la Revolución Democrática, de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (con cinco lugares), del Sistema de Televisoras y Radiodifusoras Estatales, del Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación en Ciencias de la Comunicación, y de los grupos organizados de la sociedad civil (a los que sólo se les otorgó un lugar).¹⁶⁵ (Ávila y otros, 2002; 72)

Recién comenzados los trabajos de la Mesa, el 30 de mayo de 2001 se publicó el Plan Nacional de Desarrollo¹⁶⁶ 2000-2006 en el Diario Oficial de la Federación; éste señalaba que: “[...] un rasgo fundamental de las sociedades democráticas es el Libre Flujo de Información.” (Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, 2001: 2ª sección, pág. 106). Aunque en las líneas siguientes de ese documento se sostiene que en lo que respecta a “[...] la radio y la televisión, es necesario fortalecer la función social que les corresponde desempeñar en su calidad de medios concesionados y permitidos por el Estado”, es interesante notar que se utilizó el término “libre flujo de información”, el cual coincide con la denominación de la doctrina estadounidense que tiende precisamente –entre otras cosas- a la autorregulación de los medios.

¹⁶⁵ El representante de la sociedad civil fue Mario Díaz Mercado de Comunicadores por la Democracia (Ávila y otros, 2001).

¹⁶⁶ Es importante destacar que el propio artículo 26 (constitucional) establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada, 2004; 447).

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Durante la Segunda Guerra Mundial, en Estados Unidos se elabora una política de Estado denominada *Free Flow of Information* o doctrina del Libre Flujo de Información (y que de acuerdo con algunos estudios está todavía vigente), la cual estaba dirigida a su desarrollo económico, político y social interno y, a su vez, dirigida a imponerse en otros países. Esta doctrina propugnaba la “[...] *libre circulación de ideas, la información y la cultura en el mundo como garantía para evitar la vuelta de los regímenes fascistas.*” (Segovia, 2003; 3).

El *Libre Flujo de Información* tiene como finalidad el dominio cultural y la expansión comercial de Estados Unidos sobre el resto del globo. De acuerdo con Schiller y Eudes, esta política estadounidense se da en tres escalones:

1. *Las grandes empresas de información americanas, muy ligadas a los grandes capitales, presionan sobre el poder legislativo y el poder ejecutivo para lograr que el libre flujo sea parte de la política exterior de los Estados Unidos.*

2. *El sistema político asume el libre flujo como la cuarta dimensión de la política exterior de los Estados Unidos.*

3. *El sistema político copia la ONU y sus organismos especializados e impone el principio del libre flujo.* (Segovia, 2003; 3).

La comunicación podía generar desarrollo por sí misma, independientemente de las condiciones socioeconómicas y políticas de cada caso [...] aparecería no sólo como causa de desarrollo, sino como elemento fundamental para que las naciones más atrasadas soportaran con estoicismo los sufrimientos y tensiones generadas por el susodicho desarrollo, en aras de un mejor futuro. Los medios debían jugar el papel de reguladores de esa incertidumbre al mismo tiempo que animadores del progreso. (Segovia, 2003; 7 y 8).

El presidente Vicente Fox no parecía particularmente interesado en realizar cambios de fondo en el sistema político mexicano, y, de manera particular, en las políticas públicas del sector televisivo. Jorge Castañeda, en entrevista para el libro *Transición* (2009), comenta: “[...] *Pensó que a la gente no le interesaba y que era innecesaria, porque con lo que había podíamos hacerlo perfectamente. La Reforma del Estado olvidenla.... Nunca le dio importancia, ni la entendió. Ése fue su error principal. No entendió que era la llave que abre todo el dismantelamiento del sistema corporativo.*”¹⁶⁷ (Aristegui y Trabulsi, 2009; 77).

¹⁶⁷ Javier Esteinou señala: “*la Reforma del Estado en materia de comunicación no es una reforma jurídica más para modernizar al Estado mexicano, sino que –por su naturaleza vertebral que cruza todos los ámbitos de la vida comunitaria- constituye la reforma más importante de la sociedad mexicana de finales del siglo XX, pues a partir de ella se determinarán las vías en que se modificarán o no los procesos para construir la conciencia colectiva nacional de finales de milenio. De ello dependerá si se crean las bases político-sociales orientadas a generar conciencia para el avance de la República o para su retroceso mental, social y civilizatorio.*” (1998; 62)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Manú Dornbierer agrega:

[...] Si, así son las cosas, es que Fox no quiere tampoco transformación alguna en la peliaguda relación del gobierno con los tiburones de los medios, ¡con todo lo que implica! [...] Se cuenta que el periodista Raúl Cremoux le mencionó directamente a Fox el asunto en una reunión y que el hombre grande ni siquiera 'lo peló'. Se hizo el desentendido. Si a esta anécdota agregamos la excesiva amabilidad del mandatario [...] al prestarse a atestiguar la creación del Consejo de Autorregulación de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión –cuyo objetivo es simplemente evitar que el otro Consejo, el Nacional, cumpla sus funciones-, pues es muy difícil pensar que el presidente quiera realizar de verdad un cambio en el país. (2002; 230)

El proceso privado que redefiniría los arreglos institucionales en la red de políticas públicas del sector tendría fecha de arranque en junio de 2001. Jorge Castañeda, en entrevista para la revista *Proceso* (1575) en el año 2007, revelaría un pacto secreto entre los concesionarios de la televisión comercial y el presidente Fox, que el ex canciller bautizaría como el *Pacto de Beijing*. En tierras asiáticas “[...] Vicente Fox pactó con Emilio Azcárraga Jean y Bernardo Gómez, directivos de Televisa, cerrarle el paso a una tercera cadena televisiva nacional a cambio de que lo trataran bien en los noticiarios del consorcio, sobre todo en los nocturnos. [...]” (Jáquez, 2007; *Proceso* 1575) Por una parte, Azcárraga y Gómez¹⁶⁸ argumentaron que una tercera cadena televisiva debilitaría económicamente a las dos cadenas televisivas existentes pues el negocio publicitario no estaba creciendo; por otro lado, esgrimieron ideas de conveniencia política para el novo mandatario:

*[...] de haber más cadenas de televisión, inevitablemente se caracterizarían, sobre todo al principio, por sus noticiarios, que no son necesariamente los programas de mayor rating, pero sí los de mayor identificación. El conductor de un noticiario puede ser la imagen de una televisora, como lo fue Jacobo Zabludovsky durante 25 años, aunque su programa no era el de mayor audiencia. Y como estos nuevos noticiarios iban a tener que conquistar espacios, pues una de dos: o golpeaban al gobierno, para abrirse paso, o bien iban a ser muy gobiernistas, lo que, en cualquier caso, obligaría a Televisa a que sus noticiarios fueran cada vez más críticos. [...] Los noticiarios críticos (alegaban Azcárraga y Gómez en las prolongadas reuniones con Fox y Marta) no le convenían al gobierno; a éste le convenía mucho más el status quo, es decir entenderse con las dos cadenas y sus noticiarios, como había ocurrido siempre. Una tercera cadena, decían, abriría una caja de Pandora. (Castañeda en entrevista con Jáquez, 2007; *Proceso* 1575)*

El presidente Fox atendió el pacto asumido con los directivos de Televisa durante todo su sexenio. No cedió ante las peticiones del próspero empresario de la comunidad judía Isaab Saba, quien le manifestó directamente su interés en fundar la tercera

¹⁶⁸ En la revista *Proceso* 1532 también se da cuenta que también estuvieron involucrados ejecutivos de TV Azteca: “Según testimonios recogidos por *Proceso*, los ejecutivos de Televisa, reforzados en el mismo viaje por Jorge Mendoza, en representación de TV Azteca, convencieron al presidente y a su entonces vocera de que se mantuviera intacto el duopolio de la televisión mexicana.” (Huerta y Ochoa; 2006; *Proceso* 1532)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

televisora comercial abierta a nivel nacional en asociación con la cadena estadounidense NBC.¹⁶⁹ Castañeda concluye que el Presidente aceptó dicho acuerdo porque:

[...] era un presidente extraordinariamente sensible a su popularidad y a sus encuestas y creyó, con algo de razón, que era imposible estar bien en las encuestas si lo golpeaban los noticiarios de la noche –los de la mañana no le importaban mucho, sino los de la noche, en Televisa y en TV Azteca, es decir Joaquín López Dóriga y Javier Alatorre. Y que si el precio a pagar para mantenerlos neutros o aliados era que no hubiera una tercera cadena, pues se pagaría el precio. No se puede hacer todo en un sexenio, diría Fox. Ahí está la historia para juzgar si fue o no atinado. (Castañeda en entrevista con Jáquez, 2007; Proceso 1575)

Finalmente, hay un punto a destacar en la revelación de Castañeda: “[...] ‘Me cuenta de que tanto Emilio Azcárraga como Bernardo Gómez traían una agenda con el presidente y con su directora de Comunicación Social.’ [...] Y habla enseguida de los argumentos que le dieron Azcárraga y Gómez para oponerse a la creación de otra cadena televisiva: ‘No eran absurdos, fueron preparados muy cuidadosamente antes del viaje por un alto ex funcionario del gobierno de Zedillo, cuyo nombre no me corresponde a mí divulgar’”¹⁷⁰. (Castañeda en entrevista con Jáquez, 2007; Proceso 1575). A diferencia de la posición reaccionaria de los concesionarios de la televisión durante el sistema de mutuas conveniencias¹⁷¹, ahora eran éstos quienes tomaban la delantera en relación con la agenda y las estrategias para la formación de nuevos equilibrios con el gobierno federal, y en el caso particular, con el Ejecutivo Federal. Eventualmente, ello coadyuvaría a otorgarles una posición dominante en la red de políticas públicas del sector.

Un punto a destacar del *Pacto de Beijing* es la participación de Bernardo Gómez, vicepresidente de Televisa, en la mesa de negociación. Como se comentó en el capítulo que precede, el lema de Emilio Azcárraga Milmo era: “[...] ¡El que quiera hacer política que se largue!’, y se lo gritaba a Miguel Alemán. Mientras Emilio vivió Miguel no se metió en política, tenía mucha jerarquía sobre él. Era Emilio el que hacía política, es decir, era el amigo del presidente, y de ahí surgía todo lo demás [...]” (Saldaña entrevista con Vértiz, Proceso 1464, 2004). Sin embargo, su hijo, Emilio Azcárraga Jean tendría una estrategia distinta. “Una frase de Emilio Azcárraga que se

¹⁶⁹ El presidente Fox incluso se reunió con el presidente de la NBC en la ciudad de Nueva York; este último le pidió la concesión respectiva, sin embargo, el mandatario mexicano manifestó que el asunto no estaba en sus manos.

¹⁷⁰ Liébano Sáenz, secretario particular del presidente Ernesto Zedillo.

¹⁷¹ Recordar el caso narrado por Antonio Ortiz Mena en el capítulo IV con respecto al establecimiento de los tiempos fiscales a cargo de los concesionarios.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

convirtió en mandamiento desde su llegada a la presidencia de Televisa, en 1997, fue: 'Todo lo que le hagan a Bernardo Gómez me lo hacen a mí'". (Villamil, 2006; Proceso 1572).

La amistad entre Emilio Azcárraga Jean y Bernardo Gómez data de la infancia. Empero, el afecto entre ambos jóvenes se estrechó considerablemente a raíz de un accidente automovilístico en el que falleciera el hermano del segundo; aun cuando Azcárraga Jean manejaba el vehículo, fue Gómez quien se presentó oficialmente como el conductor; ello con la finalidad de evitar que el hijo del magnate de la televisión mexicana se viera involucrado en un evento potencialmente escandaloso. (Villamil en Zepeda (coordinador), 2007) Desde entonces, a pesar del disgusto del *Tigre* por las maneras poco diplomáticas de Bernardo Gómez, el *Tigrillo* Azcárraga Jean le encomendó sus empresas más delicadas.

Así pues, en el establecimiento de un nuevo equilibrio en las relaciones con el gobierno federal, Bernardo Gómez fungiría como el operador político de la televisora de Chapultepec. “[...] Aunque Televisa, más que cualquier otra televisora privada, tuvo las puertas abiertas de Los Pinos para negociar lo que quisiera. El principal operador de la empresa con Vicente Fox fue Bernardo Gómez, que supo congraciarse los favores de Marta Sahagún. [...] Los lazos de Marta y Fox con Televisa se anudaron desde el inicio del sexenio, incluso antes de que la pareja formalizara su propia relación.”¹⁷² (Cabañas en García (coordinadora), 2007; 22 y 23) La buena relación de Gómez con la primera dama le abriría muchas puertas en los Pinos; sin embargo, no sería su única estrategia.

A diferencia de su padre, a Azcárraga Jean le interesó la plataforma de negociación que la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión podía ofrecerle. “El *Tigre* no necesitaba de la Cámara, ésta fue quedando en mano de los radiodifusores, él estaba centrado en sus finanzas nacionales e internacionales y para los asuntos políticos tenía derecho de picaporte en las alturas.” (Fernández, 1997;

¹⁷² De hecho, cuando Marta Sahagún funda Vamos México el 21 de septiembre de 2001, incluye como asociado honorario a Emilio Azcárraga Jean –junto con otros nueve empresarios prominentes: Amparo Espinoza Rugarcía, Carlos Slim, Manuel Arango Arias, María Asunción Aramburizabala, Alberto Bailleres González, Valentín Díez Morodo, Roberto González Barrera, Alfredo Harp Helú y Roberto Hernández. (Hernández y Quintero, 2005)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Proceso 1068). De esta manera, Televisa siempre se había “conformado” con la vicepresidencia de tal organización. Sin embargo, Bernardo Gómez, de 34 años, asumiría la presidencia de tal cámara para el periodo 2001-2002.

También resulta novedoso que Grupo Televisa haya decidido encaminar a uno de sus directivos, Bernardo Gómez, a la presidencia de la CIRT, en lugar de buscar la vicepresidencia que generalmente dicho grupo ha venido ocupando. Esto se debe, según lo han comentado el propio Gómez, a que la incertidumbre que rodea a los industriales de estaciones de AM y de FM de igual modo es percibida por los grupos dedicados a la televisión, por lo que se ha decidido mandar una señal de fuerza para la integración del Consejo Directivo de la CIRT para el periodo 2001-2002. (Tejado, 2001; Reforma 1 de octubre)

Sobre las razones precisas de la llegada de Gómez al frente de la CIRT, se comenta:

La pregunta es por qué Televisa decidió darle a Bernardo Gómez Martínez la representación de la CIRT, si siempre despreció ese puesto. Hay tres razones posibles. La primera es el nuevo establecimiento de reglas de juego con un gobierno que no es del PRI. Bernardo Gómez Martínez apuesta a su buena relación con Marta Sahagún para negociar lo mejor posible el futuro de las relaciones entre concesionarios y el Presidente. La segunda hipótesis es que ante un Congreso difícil, que exige una nueva ley de acceso a la información que afectará a los concesionarios siempre acostumbrados a la abyección, existan dificultades. Bernardo puede ser un hombre clave en la atenuación de problemas. Pero hay una tercera razón grave. Televisa no ha aclarado públicamente las operaciones de reestructuración de su deuda y de la asimilación del Grupo Alameda, durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Hay sospechas de operaciones irregulares y corruptas que investiga Hacienda. Un personaje como Bernardo Gómez, peleonero y poco culto, ayudaría a los intereses de la empresa para presentar una resistencia a posibles nuevas reglas entre medios de comunicación y el gobierno federal. (Zamarripa, 2001; Reforma 8 de octubre)

Los acontecimientos históricos apuntan a la primera razón. Joaquín Vargas Guajardo, presidente saliente, propugnó por una nueva legislación en medios. En particular, pidió la eliminación de los tiempos fiscales. “Recordó que, derivado de un 2 de octubre de hace más de 30 años y la transmisión de los hechos violentos de Tlatelolco, se impuso de forma arbitraria y reaccionaria esta carga fiscal, que es una sanción a la libertad de expresión.” (Pedrero, 2001; Reforma 1 de octubre). Bernardo Gómez, como nuevo presidente de la CIRT, declaró puntualmente su agenda de cambios normativos:

[...] la eliminación total del impuesto del 12.5 por ciento que pagan las empresas al Gobierno federal en tiempo de transmisiones, y por modificar los criterios para el otorgamiento, renovación y revocación de los títulos de concesión. [...] No queremos que la cuestión de contenidos, que es un asunto muy subjetivo, sirva como parámetro a las autoridades para la recolocación de las concesiones, sino que se base en cuestiones técnicas. (Osterroth, 2001; Reforma 11 de octubre)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

De nuevo, los concesionarios estaban a la vanguardia con su agenda y estrategia.

6.3 Decretos del 2002 en la materia

Las disposiciones que el Presidente expidió en octubre de 2002 fueron consideradas como una abierta concesión a las grandes empresas televisoras, especialmente a Televisa. Se publicó, inclusive, que el reglamento y el decreto no habían sido elaborados en las oficinas del gobierno sino por los asesores jurídicos de esta empresa. Esa circunstancia ha sido muy significativa para evaluar el comportamiento del presidente Fox hacia las grandes empresas de medios. Durante varias décadas los gobiernos del PRI mantuvieron una relación de complacencia con los consorcios mediáticos, pero nunca se subordinaron a ellos de manera tan explícita como hizo en la ocasión que mencionamos, el presidente Fox. (Trejo, 2004 ; 98)

Uno de los principales compromisos de Bernardo Gómez al frente de la CIRT era la eliminación de los tiempos fiscales establecidos por la “[...] Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos en 1968”, las cuales, si bien no menoscababan los intereses de los concesionarios ya que se ubicaban en horarios de baja audiencia, implicaban una [...] bandera ideológica y política que los radiodifusores más poderosos esgrimían como parte de su relación con el gobierno”. (Trejo, 2001; 10)

El antecesor de Gómez, Joaquín Vargas, tuvo el mismo objetivo, pero el gobierno del presidente Ernesto Zedillo no cedió a sus demandas. Para julio de 2002, la gestión de Gómez al frente de la CIRT estaba a punto de concluir, ya que en la XLIV Semana Nacional de Radio y Televisión (que se llevaría a cabo del 9 al 11 de octubre de ese año) se elegiría al nuevo presidente de la organización gremial. Gómez no quería irse sin cumplir con su objetivo, así que los asesores de la CIRT –en particular, Javier Tejado Dondé, director jurídico de Televisa (Delgado, 2002; Proceso 1354)- elaboraron una propuesta para reformar el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y un anteproyecto de decreto para reducir el 12.5% del tiempo fiscal, mismos que fueron enviados a la Secretaría de Gobernación aproximadamente mes y medio antes de que tuviera lugar la señalada Semana Nacional de Radio y Televisión.

Sobre el “decretazo”, Marta Sahagún intervino ante Santiago Creel para conseguir una cita para Bernardo Gómez, en ese momento presidente de la CIRT, y vicepresidente de Televisa. Ella sabía lo que Gómez trataría con Creel, pero nunca le hizo ningún comentario al respecto; era innecesaria: con la gestión bastaba. La percepción de que había sido artífice del arreglo provino de la portada de Proceso, en la que Bernardo la saluda y le besa la mano. Al intervenir para concretar la reunión entre Gómez y Creel, éste último pudo negociar el contenido del acuerdo. Creel, al recibir la solicitud de entrevista, podría haber entendido que ella veía con simpatía la propuesta de Gómez: no Fox, pero sí Marta. Mientras duró la misma, Marta ya no intervino. (Aguilar y Castañeda, 2007; 375 y 376)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Paralelamente, la Mesa de Diálogo para la revisión integral de los medios electrónicos ya tenía conclusiones sobre –entre otros- los puntos que eran materia de los proyectos que se elaboraban en la CIRT, las cuales se publicaron en la segunda edición del libro *No más medios a medias* en junio del 2002.¹⁷³ Éstas estaban lejos de lo planteado por la CIRT, y aun cuando todavía no se elaboraba una propuesta legislativa definitiva, en palabras del senador panista Javier Corral, las conclusiones de la Mesa en relación con el tiempo fiscal hubieran significado que las televisoras dejaran de percibir “[...] más de 2,400 millones de pesos de facturación al año.”¹⁷⁴ (Arvizu, 2002; ¶ 9)

En la Secretaría de Gobernación, durante los días previos a que se celebrara la Semana Nacional de Radio y Televisión, el cabildeo y la presión por parte de la CIRT se intensificó. En dicha dependencia sabían que aceptar las propuesta de la cámara, al margen de todo lo estudiado y discutido en la Mesa instalada en la propia Secretaría, era dar marcha atrás a los compromisos asumidos en marzo del 2001.

El 9 de octubre de 2002, la declaración matutina de Bernardo Gómez vaticinó lo que vendría: “[...] la actualización a la Ley Federal de Radio y TV ya no es tan necesaria, porque se han eliminado por completo los trámites burocráticos y las condiciones políticas y de censura a cambio de la entrega o refrendo de concesiones”. (Pedrero, 2002; Reforma 9 de octubre).

6.3.1 Proceso de expedición

“Tanta era la prisa del gobierno para complacer a los concesionarios de la radio y la televisión, al cabo de mes y medio de negociaciones subrepticias, que la

¹⁷³Se discutían los principios fundamentales, jurisdicción y competencia, concesiones y permisos, operación, programación, inspección y vigilancia, sanciones, libertad de expresión, tiempos oficiales, responsabilidad del Estado, responsabilidad social de los medios, nuevas tecnologías y convergencia tecnológica, medios de Estado, participación social y derechos humanos, producción y distribución. (Ávila y otros, 2002). Además de todo esto, se propuso -entre otras cosas- que se formara un órgano plural que “sustituyera al Consejo Nacional de Radio y Televisión, integrado por 13 miembros, entre ellos cinco representantes ciudadanos; había propuestas acerca de la transparencia en el otorgamiento de concesiones, permisos, refrendos y sobre la vigencia de éstos; el derecho de réplica se incluyó como una garantía básica de los ciudadanos”. (Trejo, 2002). También se discutió el carácter de servicio público de la radio y la televisión, el derecho las radios comunitarias, los tiempos oficiales, etc.

¹⁷⁴En parte, porque en la Mesa se proponía incluir ahí a los partidos políticos. que en tiempos electorales significan para las televisoras y las estaciones de radio ingresos por millones de pesos.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Secretaría de Gobernación recurrió a la dispensa de trámites legales para concretar el nuevo reglamento de la materia". (Delgado, 2002; Proceso 1355). El 9 de octubre de 2002, a las 17:53 horas, la Secretaría de Gobernación envió a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria el anteproyecto de "Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión", solicitando no se hiciera estudio alguno de impacto económico. Álvaro Delgado cita el contenido del oficio OM/455/92, firmado por Francisco Suárez Warden, oficial mayor del aludido ministerio "[...] le solicitó que el instrumento jurídico en comento se considera como un anteproyecto que no implica costos de cumplimiento para los particulares, por lo que no requeriría la elaboración de una manifestación de impacto regulatorio". (Delgado, 2002; Proceso 1355).

Con base en el artículo 69-H de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, los anteproyectos normativos elaborados por dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal deberán ser enviados a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, junto con una manifestación de impacto regulatorio, con por lo menos 30 días hábiles de antelación a la fecha en que pretenda emitir el acto o someterlos a consideración del titular del Ejecutivo Federal.

Artículo 69-H.- Cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4, los presentarán a la Comisión, junto con una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Comisión determine, cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular de Ejecutivo Federal.

Se podrá autorizar que la manifestación se presente hasta en la misma fecha en que se someta el anteproyecto al Titular del Ejecutivo Federal o se expida la disposición, según corresponda, cuando el anteproyecto pretenda modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, y hasta veinte días hábiles después, cuando el anteproyecto pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia.

Se podrá eximir la obligación de elaborar la manifestación cuando el anteproyecto no implique costos de cumplimiento para los particulares. Cuando una dependencia u organismo descentralizado estime que el anteproyecto pudiera estar en uno de los supuestos previstos en este párrafo, lo consultará con la Comisión, acompañando copia del anteproyecto, la cual resolverá en definitiva sobre el particular, salvo que se trate de anteproyecto que se pretenda someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso la Consejería Jurídica decidirá en definitiva, previa opinión de la Comisión.

No se requerirá elaborar manifestación en el caso de tratados, si bien, previamente a su suscripción, se solicitará y tomará en cuenta la opinión de la Comisión. [El subrayado es mío]

Los anteproyectos que no impliquen costos de cumplimiento para los particulares, pueden quedar exentos de ser presentados con la comentada manifestación,

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

siempre y cuando la propia Comisión o la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (en caso de aquéllos que se tengan que presentar al Ejecutivo Federal) considere que éstos se encuentran en el supuesto. En este caso, el proyecto fue enviado sin la manifestación aludida, bajo el argumento de que caía en el supuesto de excepción del comentado artículo. Sin embargo, no era la Secretaría de Gobernación el órgano competente para determinar tal situación, sino la propia Consejería Jurídica.

La Comisión, encabezada por Carlos Arce, respondió en este sentido y el anteproyecto se remitió a la Consejería, no sin antes hacer observaciones “[...] *en los capítulos II y III, sobre competencia y concesiones, lo que retrasó, hasta las cinco de la mañana del jueves 10, la concreción del acuerdo, convalidado por el consejero jurídico de Fox, Juan de Dios Castro Lozano*”. (Delgado, 2002; Proceso 1355).

Así mismo, se ignoró lo contenido en el artículo 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

Artículo 10. Las dependencias y entidades deberán hacer públicas, directamente o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en los términos que establezca el Reglamento, y por lo menos con 20 días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del titular del Ejecutivo Federal, los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo que se determine a juicio de la Consejería o la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, según sea el caso, que su publicación puede comprometer los efectos que se pretendan lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia, de conformidad con esa Ley.

Luego de que el anteproyecto fuera enviado de manera “exprés” entre los distintos órganos de la Administración Pública Federal entre la tarde del 9 y la madrugada del 10 de octubre de 2002, a los 18 meses de haberse instalado la Mesa de Diálogo, se publicó en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y el *Decreto 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, sin la intervención ni opinión de la Mesa*. El anuncio se hizo ese mismo día en el marco de la Semana de la Radio y la Televisión. Bernardo Gómez, presidente saliente, besó la mano de la primera dama como símbolo del pacto sellado.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

La secrecía del proceso de negociación y emisión de los decretos fue tal, que – por lo menos- dos importantes funcionarios públicos de la Administración Pública Federal relacionados con la comunicación no fueron enterados. “*La Secretaría de Comunicaciones, que es una institución clave en la regulación de estos temas, no sabía absolutamente nada unas horas antes de publicarse el reglamento*”. (Delgado, 2002; Proceso 1354).

Por otro lado, Fátima Fernández Christlieb, quien en ese entonces fungía como directora general de Normatividad de Comunicación en la Secretaría de Gobernación tampoco conoció del proceso con antelación. Fernández Christlieb es miembro de una connotada comunidad académica dedicada al estudio de la comunicación y de los medios en México; veinticinco años de trabajo en la investigación del área precedían su incorporación al sector público como parte del esfuerzo por democratizar la materia a través de la *comunidad de expertos*¹⁷⁵. La autora cuenta en el libro *Gritos y Susurros I* (2006):

[...] No es lo mismo que te agarre en las filas de los académicos y de los críticos que en un sitio cercado adonde se tomó la decisión. [...] No lograba entender cómo mi jefe inmediato ni siquiera me preguntó si los minutos de radio y televisión que sustitúan al 12.5% del tiempo fiscal eran suficientes. En mi oficina se autorizaban esos espacios a las oficinas de gobierno que los solicitaban. De plano no comprendía. (155 y 157)

Jenaro Villamil lo ilustra de manera precisa (por su transcendencia en el presente trabajo, las nociones de Villamil se transcriben casi completas):

El 10 de octubre de 2002, el decretazo de Vicente Fox clausuró de golpe el proceso de reforma y democratización de los medios electrónicos en México que se había discutido en la Secretaría de Gobernación. Año y medio de negociaciones entre autoridades federales, concesionarios, partidos políticos, legisladores y organizaciones civiles fueron arbitrariamente ignorados por la cúpula de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (dirigida entonces por el vicepresidente de Televisa, Bernardo Gómez), por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, encabezada por Pedro Cerisola, y por la Presidencia de la República, con un protagonismo muy activo de la primera dama, Marta Sahagún, ex vocera de Fox y negociadora con las dos grandes empresas televisivas, que se convirtió en la “llave maestra” para favorecer tanto los intereses Televisa como los de TV Azteca, por encima, incluso, de los concesionarios menos fuertes. El decretazo eliminó el 12.5 por ciento de los tiempos fiscales, creó un reglamento nuevo de la Ley Federal de Radio y Televisión que ignoraba las propuestas más importantes de reforma a esta ley anquilosada

¹⁷⁵ Chaqués define el término: “*Las comunidades de expertos o comunidades epistémicos están formadas por grupos de profesionales y expertos de prestigio reconocido en áreas políticas concretas. A diferencia del resto de los actores implicados en una política pública, las comunidades de expertos comparten unos valores y creencias comunes mientras que su participación queda supeditada a su condición de expertos. Se distinguen de un grupo de interés en cuanto a sus principios y creencias, de forma que si el desarrollo de una política pública deja de seguir las ideas que defienden, dejan de participar. En su mayoría, están compuestas por científicos sociales*”. (Chaqués, 2004; 113)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

y, sobre todo, se respaldó la demanda de "autorregulación" de los concesionarios privados, por encima de la propuesta mayoritaria de crear una instancia autónoma (el Consejo Nacional de Radio y Televisión), que funcionara como una institución realmente incluyente, democrática, que transformara la discrecionalidad prevaleciente en el otorgamiento de concesiones y permisos, la vigilancia de contenidos y en la aplicación de sanciones a aquellas empresas mediáticas que violaran la ley. 'No podemos pelearnos con Televisa y TV Azteca' fue la frase común entre dirigentes de partidos, incluyendo el PRD, y gobernantes, olvidando que no se trataba de 'pelear' sino de respaldar y defender las propuestas que ellos mismos hicieron en las mesas de negociaciones para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión. El duopolio televisivo le 'tomó la medida' a la clase política. El interés público se subordinó al interés de los privados. (Villamil, 2005; 69 y 70)

6.3.2 Contenido y alcances.

El 10 de octubre de 2002 se publicaron en la versión vespertina del Diario Oficial de la Federación dos decretos relacionados con la industria mediática. A través del primero, se expidió el nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión, que abrogó el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión de 1973. El objetivo preponderante del nuevo ordenamiento fue favorecer los intereses comerciales de los concesionarios de la industria –verbigracia, permitió a los concesionarios –entre otras cosas- incrementar la venta de espacios publicitarios¹⁷⁶.

Así mismo, se incorpora a la normatividad mediática el derecho de réplica y se permite la participación de un miembro de la sociedad de civil y uno de la comunidad académica en el Consejo Nacional de Radio y Televisión; sin embargo, como se apreciará en el siguiente cuadro, estos dos puntos parecen indulgencias ante los propósitos últimos de la disposición.

¹⁷⁶ El reglamento anterior indicaba que a partir de las 20:00 horas las televisoras podían destinar para anuncios comerciales sólo la mitad del tiempo autorizado en otros horarios, que era equivalente al 18 por ciento del tiempo de transmisiones. Ahora el tiempo para esa propaganda puede ser, a cualquier hora, del 18 por ciento (artículo 40 del citado reglamento)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

<p>Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión. (4 de abril de 1973)</p>	<p>Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión. (10 de octubre de 2002)</p>	<p>Comentarios</p>
<p>Sin precedente en reglamento.</p>	<p><i>Artículo 13.- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de conformidad al ámbito de su competencia, evaluará el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los títulos de concesión. Para el refrendo de las concesiones, en términos del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se observará lo siguiente:</i></p> <p><i>I. Que el concesionario haya hecho un buen uso del espectro radioeléctrico asociado al o los canales concesionados, para lo cual la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tomará en cuenta el resultado de las evaluaciones periódicas de carácter técnico, previamente realizadas, conforme lo establezca el título de concesión, así como la opinión de la Secretaría de Gobernación, en el ámbito de su competencia, y</i></p> <p><i>II. Que el concesionario haya cumplido con las obligaciones establecidas en su título de concesión.</i></p> <p><i>El concesionario deberá solicitar, por escrito, el refrendo de la concesión a más tardar un año antes</i></p>	<p>Recordemos que dentro de la agenda de cambios normativos de Bernardo Gómez al frente de la CIRT se encontraba:</p> <p><i>“modificar los criterios para el otorgamiento, renovación y revocación de los títulos de concesión. [...] No queremos que la cuestión de contenidos, que es un asunto muy subjetivo, sirva como parámetro a las autoridades para la recolocación de las concesiones, sino que se base en cuestiones técnicas.”</i> (Osterroth, 2001; Reforma 11 de octubre)</p> <p>Esta nueva disposición atendió casi textualmente a este objetivo.</p>

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

	<i>de su terminación.</i>	
Sin precedente.	<p><i>Artículo 38.- Todas persona, física o moral, podrá ejercitar el derecho de réplica cuando un material que sea difundido en cualquier programa de una estación de radio o televisión no cite la fuente de la cual extrajo la información y considere que los hechos que la aluden son falsos e injuriosos.</i></p> <p><i>Para hacer valer este derecho, el interesado presentará, por escrito y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la transmisión, la solicitud de aclaración pertinente ante la estación de radio o televisión correspondiente, la cual evaluará su procedencia, a efecto de hacer la aclaración.</i></p> <p><i>En caso de que la estación de radiodifusión estime que la aclaración solicitada es improcedente, el interesado tendrá a salvo sus derechos para recurrir a las vías jurisdiccionales correspondientes.</i></p> <p><i>El derecho de réplica podrá se ejercido por el perjudicado aludido y, a falta de éste, por sus parientes en línea ascendente o descendiente en primer grado.</i></p> <p><i>En caso de que la estación de radiodifusión cita la fuente de la cual extrajo la información, y ésta la aclaración correspondiente, el aludido podrá ejercitar ante el concesionario o permisionario de radio o televisión el derecho consagrado en este artículo.</i></p>	<p>En palabras de Jenaro Villamil: “no se trata de un derecho, sino de una ‘concesión’ de réplica ejercida por los dueños de la televisión. Y si el afectado no está conforme, entonces podrá acudir a las ‘vías jurisdiccionales correspondientes’, es decir, convertir al televidente en un promotor de juicios de tribunales, lo cual es no sólo absurdo sino completamente irrealizable, salvo en los casos de quienes cuenten con el poder y dinero suficientes para realizarlo”. (2005; 97)</p>

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

<p><i>Artículo 42.- El equilibrio entre el anuncio y el conjunto de la programación se establece en los siguientes términos:</i></p> <p><i>1.- En estaciones de televisión:</i></p> <p><i>a).- El tiempo destinado a propaganda comercial, dentro de programas y en cortes de estación, no excederá del dieciocho por ciento del tiempo total de transmisión de cada estación;</i></p>	<p><i>Artículo 40.- El equilibrio entre el anuncio y el conjunto de la programación se establece en los siguientes términos:</i></p> <p><i>1.- En estaciones de televisión, el tiempo destinado a propaganda comercial, dentro de programas y en cortes de estación, no excederá del dieciocho por ciento del tiempo total de transmisión de cada estación;</i></p>	<p>Se mantiene la disposición en cuanto al inciso a).</p>
<p><i>b).- A partir de las veinte horas hasta el cierre de estación los comerciales no podrán exceder de la mitad del total del tiempo autorizado para propaganda comercial;</i></p> <p><i>c).- Los cortes de estación tendrán una duración mínima de dos minutos y podrán hacerse cada media hora, salvo en los casos en que se transmita un evento o espectáculo que por su naturaleza sea inconveniente interrumpir;</i></p> <p><i>d).- La distribución de propaganda comercial dentro de los programas deberá hacerse de acuerdo con las siguientes reglas:</i></p> <p><i>PRIMERA: Cuando se trate de películas cinematográficas series filmadas, telenovelas, teleteatros grabados y todas aquellas transmisiones cuyo desarrollo obedezca a una continuidad natural, narrativa o dramática, las interrupciones para comerciales no podrán ser más por cada hora de transmisión, incluyendo</i></p>	<p><i>Se deroga.</i></p>	<p>Los incisos derogados tenían la función de evitar la congestión excesiva de anuncios publicitarios en horarios de alta audiencia. Su eliminación del orden jurídico retira algunos límites a la publicidad y permite incrementar los ingresos por este concepto.</p> <p>La teleología de la distribución de propaganda comercial de acuerdo al tipo de programa era permitir al tele espectador disfrutar de emisiones que por su propia naturaleza requerían cierto grado de continuidad; al derogar estas disposiciones, se permiten más y mayores cortes publicitarios.</p>

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**

<p><i>presentación y despedida, y cada interrupción no excederá de dos minutos de duración.</i></p> <p><i>SEGUNDA: Cuando se trate de programas que no obedezcan a una continuidad natural, narrativa o dramática, las interrupciones para comerciales no podrán ser más de diez por cada hora de transmisión, incluyendo presentación y despedida y cada interrupción no excederá de dos minutos de duración.</i></p>		
<p><i>Sin precedente.</i></p>	<p><i>Artículo 46.- Las estaciones de radio y televisión concesionadas podrán transmitir, de las 00:00 y hasta las 05:59 horas, programación de oferta de productos. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar la transmisión de dichos programas en un horario distinto. Los tiempos del Estado a que se refiere la fracción II del artículo 13 del Reglamento no se podrán transmitir en los programas destinados a la oferta de productos.</i></p>	<p>La disposición se refiere a los “infomerciales” es decir, a los programas televisivos cuya única finalidad es la venta de algún producto. A pesar de éstos pueden considerarse como anuncios publicitarios, el nuevo reglamento los denomina como <i>programación de oferta de productos</i> y por tanto, los excluye del tiempo destinado a propaganda comercial.</p>
<p><i>Sin precedente.</i></p>	<p><i>Transitorio Noveno.- En caso de que al inicio de la vigencia de este Reglamento, alguna concesionaria de radio y televisión venga transmitiendo programas de oferta de productos en horarios distintos al comprendido entre las 00:00 y las 5:59 horas, podrán</i></p>	<p>La disposición transitoria abre la posibilidad de presentar programación de oferta de productos prácticamente en cualquier horario, con consentimiento de la</p>

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

	<p><i>continuar haciéndolo en los mismos horarios. En cualquier caso, se requerirá de la autorización a que se refiere el párrafo primero del artículo 46 del presente ordenamiento.</i></p>	<p>Secretaría de Gobernación. Lo particular del numeral es que a pesar de ser transitorio, no establece una plazo de transitoriedad, por lo que, en la práctica, hace nugatorio la limitación de horario señalada en el artículo 46.</p>
<p><i>Sin precedente.</i></p>	<p><i>Artículo 47.- El Consejo Nacional de Radio y Televisión contará, de manera permanente, con un secretario técnico, que será el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación. El Consejo integrará como invitado permanente con voz, pero sin voto, a un representante de la sociedad civil organizada, así como a uno más de la industria de la radio y la televisión. Asimismo, podrá invitar de manera temporal, con voz pero sin voto, a representantes de sectores vinculados con la radio y la televisión. La designación de los invitados a participar en el Consejo Nacional de Radio y Televisión se realizará conforme a lo establecido en el manual de operación del propio Consejo. Para la mejor atención de los asuntos de su competencia, el Consejo podrá contar con comités o grupos de trabajo, a los que podrá invitar a participar a personas, instituciones u</i></p>	<p>A pesar de que se incorpora a un representante de la sociedad civil organizada y -de manera temporal- a representantes de sectores vinculados con la radio y la televisión al Consejo Nacional de Radio y Televisión, sus opiniones carecen de peso en las decisiones del órgano, pues tienen voz pero no voto. La normatividad en comento da cuenta una vez más, de arreglos institucionales que establecen fuertes límites o barreras de entrada a participantes nuevos en la red de políticas públicas del sector. Aun cuando se escucha a las comunidades</p>

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**

	<i>organizaciones que no sean miembros del Consejo. Los cargos del Consejo serán honorarios.</i>	de expertos en la discusión de las políticas públicas de la materia, las decisiones se siguen tomando por los integrantes de la élite del sector (miembros con voto).
--	--	---

Fuente: elaboración propia.

Ese mismo día, se publicó el “Decreto 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”, a través del cual se abrogó el “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” –publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1969.

Artículo primero.- Los concesionarios de estaciones de radio y televisión podrán optar por realizar el pago de impuestos al que se refiere el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1968, en la siguiente forma:

I. Los concesionarios que tengan la calidad de responsables solidarios al pago de dicho impuesto y, por tanto, como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, pagarán la contribución que se menciona con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión y con 35 minutos diarios en las de radio para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal, con una duración de veinte a treinta segundos, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes de la radiodifusión comercial se ocupará de la publicidad y propaganda de marcas, servicios o empresas específicos. Si el Ejecutivo Federal no utilizare, total o parcialmente tales tiempos de transmisión, deberá hacerlo el concesionario para sus propios fines, a efecto de no interrumpir el servicio de radiodifusión.

II. Los tiempos de transmisión a que se refiere la fracción anterior, serán distribuidos de manera proporcional dentro del horario de las 06:00 a las 24:00 horas en cada radiodifusora o televisora de que se trate, en términos de los requerimientos que emita la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación

Artículo segundo.- Con el pago a que se refiere el artículo anterior, quedará cubierto integralmente el impuesto establecido por el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1968. Este impuesto libera a los sujetos pasivos y a los responsables solidarios del impuesto a que se refiere el artículo anterior.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Artículo tercero.- Esta autorización subsistirá mientras esté en vigor el impuesto citado. En caso de que el concesionario no proporcione los tiempos de transmisión a que esté obligado o no cumpla con sus otras obligaciones, el impuesto será cubierto de acuerdo con las disposiciones fiscales relativas al pago de contribuciones y, en su caso, se exigirá a través del procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de las demás acciones que procedan. (Decreto 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, 10 de octubre de 2002)

De manera precisa, disminuyó el tiempo fiscal del 12.5 % (que era el equivalente de hasta 180 minutos por día) a 18 minutos diarios en televisión y a 35 en radio; además, se limitó únicamente a anuncios del Poder Ejecutivo Federal (es decir, dejó fuera a los otros poderes, al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, etc.).

Los cambios jurídicos estuvieron justo a tiempo para que Bernardo Gómez los presentara a la asamblea de la CIRT; de esta forma, se puso en marcha el aparato gubernamental para acomodarse a los tiempos del mayor concesionario de televisión comercial abierta a nivel nacional. El presidente Vicente Fox declaró: “[...] en el campo de los medios ya podemos ver los beneficios del cambio. Hoy es posible invertir en esta industria con total certidumbre al margen de trámites burocráticos y censura en la asignación de concesiones. El nuevo reglamento transparenta la relación del Gobierno con los medios de comunicación”. (Torre, 2002; Reforma 11 de octubre). La declaración del Presidente marca la tendencia a un giro en la relación de poder entre el Ejecutivo Federal y los concesionarios hacia la prevalencia de los segundos -relación de captura.

Las relaciones de poder se definen a partir del grado de autonomía de las organizaciones estatales y sociales que participan en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Es una dimensión que se construye a partir de las anteriores y que tiene como objetivo definir las pautas de interacción que predominan en cada área o subsistema político. Estas relaciones pueden ser más o menos simétricas, estar dominadas o controladas por el Estado o, por el contrario, organizarse a favor de un grupo social concreto. [...] Una relación de captura se caracteriza por el dominio de los grupos sociales sobre el aparato estatal, que adopta como propios los intereses de un grupo de interés específico. (Chaqués, 2004, 76 y 77)

De esta manera, el Ejecutivo Federal adopta como propia la agenda fijada un año antes en el marco de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.

Al tiempo, Bernardo Gómez hizo tres declaraciones destacables:

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

1.- *“La actualización de la Ley Federal de Radio y Televisión ya no es tan necesaria, porque se han eliminado por completo los trámites burocráticos y las condiciones políticas y de censura a cambio de la entrega o refrendo de concesiones”.* (Pebrero, 2002; Reforma, 9 de octubre). Una vez conseguidos los cambios normativos propuestos por los concesionarios, éstos definen y controlan la agenda de enmiendas jurídicas en la materia, determinando innecesaria –en ese momento- cualquier modificación ulterior.

Por otra parte, es interesante resaltar la utilización del lenguaje por parte de Bernardo Gómez y el presidente Vicente Fox. El 9 de octubre (un día antes de que se publicara el nuevo reglamento), Gómez hace referencia a “trámites burocráticos” y “censura”; el presidente Fox utiliza las mismas palabras dos días después, lo que revela la adopción como propios –incluso en el discurso- de los intereses de los concesionarios del sector.

2.- *“[...] (S)e resarza el adeudo histórico con la industria por difundir los hechos de 1968 y ejercer su derecho a la libertad de expresión”.* (Granados, 2002; Reforma, 18 de octubre). Como señala Miguel Ángel Granados Chapa, no hubo tal hazaña. *“[...] Entonces eran casi inexistentes los servicios informativos en la radio, y no había como hoy competencia empresarial por ofrecer noticias. La información de Telesistema era provista por los diarios Excelsior y Novedades y aun en el primer caso estaba marcada por el acotamiento que padecía la prensa en ese tiempo.”* (Granados, 2002; Reforma, 18 de octubre). La intención de dicha declaración es ir más allá de un sistema de mutuos intereses y descubrir un nuevo pacto simbólico con reglas del juego mucho más favorables a los intereses mediáticos.

3.- *“Nosotros en la industria, no vamos a ganar más. Creo que se va a quedar exactamente igual, en lo que ganamos es en la certidumbre.”* (Redacción, 2002; Reforma) Contrario a lo declarado por Bernardo Gómez, los concesionarios de la industria sí ganaron más a través de la publicidad estatal. En el 2005, se publicó un reportaje en la revista Proceso titulado *La factura del “decretazo”* el cual deleva:

El hecho es que, en sólo tres años, Televisa –de la que es vicepresidente Bernardo Gómez, el artífice del arreglo de la CIRT con el presidente Fox y su esposa- recibió por este concepto 274 millones 403 mil 392 pesos. En el 2002, según documentos oficiales, firmó contratos por 53 millones 417 mil pesos. Pero el año siguiente la cifra se duplicó: 103 millones 77 mil 117, y en el 2004 el gobierno federal le entregó 117 millones 909 mil 392 pesos. A su vez,

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Televisión Azteca obtuvo durante los últimos tres años 165 millones 725 mil 389 pesos: En el 2002, año del acuerdo con Fox –en el que participó uno de directivos [sic] de esa televisora que también presidió la CIRT, Jorge Mendoza-, recibió contratos por 34 millones 521 mil 789 pesos; en el 2003, la cifra se duplicó 58 millones 700 mil 566 pesos, aunque el año pasado la cifra disminuyó a 56 millones 616 mil 83 pesos, todavía de lo obtenido por Televisa el año del “decretazo”. (Delgado, 2005; Proceso 1480)

Como era de esperar, las reacciones adversas no tardaron en llegar. Los organismos sociales que participaron en la Mesa de Diálogo se vieron defraudados por la emisión del decreto y los cambios al reglamento. El senador Javier Corral, en su calidad de presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, entregó una misiva al presidente Vicente Fox -en el marco de la entrega de la Medalla Belisario Domínguez- para manifestarle su inconformidad con los cambios normativos. Por otra parte, el 18 de octubre se presentaron algunos puntos de acuerdo de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD y PT en la Cámara de Diputados, que coincidieron en “[...] que el proceso que culminó el acuerdo fue desaseado, piden a la Cámara de Diputados asuma la reforma de los medios electrónicos, exigen a Gobernación informe cómo se distribuyen los tiempos oficiales”. (Gómez, 2002; ¶ 45)

El 17 de octubre del 2002 cambiaron la sede de negociación de la Secretaría de Gobernación al Congreso de la Unión. El 4 de diciembre del 2002 se presentó una propuesta para crear una nueva Ley de Radio y Televisión que contenía las conclusiones de la Mesa de Diálogo. Sesenta y cuatro senadores del PAN, PRI, PRD, PVEM y Convergencia signaron la propuesta y la presentaron como iniciativa de ley el 12 de diciembre de ese año. Ésta fue amparada por los coordinadores y sub-coordinadores del PAN y del PRD. “La única excepción fue la fracción parlamentaria del PRI que se negó a respaldarla debido a las presiones que ejercieron los concesionarios de radio y televisión sobre el Poder Legislativo en vísperas pre-electorales y solamente se comprometió a legislar en la materia sin definir con qué espíritu político se guiaría” (Esteinou, 2002; ¶1)

Aquella propuesta de ley establecía límites a la concentración de muchos medios electrónicos en pocas manos, reivindicaba derechos sociales como el de réplica delante de los medios de comunicación, proponía la creación de un organismo autónomo para regular la radiodifusión, garantizaba la seguridad jurídica en el otorgamiento de concesiones y planteaba un régimen legal específico para los medios del Estado y los de carácter social. (Trejo, 2001; 12).

La iniciativa se turnó a dos comisiones en el Senado de la República y se formó una subcomisión presidida por el propio senador Corral. Sin embargo, “[...] los grupos

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

de radiodifusión encabezados por Televisa, se oponían a una nueva ley que limitase el manejo prácticamente discrecional que, por décadas, habían mantenido en los medios concesionados". (Trejo, 2001; 12) Esta oposición se manifestó con la negativa de los concesionarios a participar en las discusiones de la subcomisión sobre la nueva ley de medios. De hecho, en noviembre del 2003 la subcomisión invitó a la CIRT (entonces presidida por Jorge Mendoza, vicepresidente de TV Azteca) a unirse a las discusiones de la nueva Ley Federal de Radio y Televisión, pero ésta se negó a participar. Los concesionarios ya no mostraron interés en el proceso de discusión del nuevo marco normativo, pues, como lo habían manifestado con anterioridad en voz de Bernardo Gómez, los cambios establecidos en el acuerdo y en el reglamento ya eran suficientes -o porque estaban preparando una regulación de mayor envergadura como veremos más adelante.

El discurso de la CIRT cambió al año siguiente, cuando en noviembre de 2004 el presidente de esta cámara, Alejandro García Gamboa, envió una carta al Senado pidiendo retrasar el dictamen de la ley con la finalidad de que todos los concesionarios de la CIRT estudiaran el proyecto. García Gamboa argumentó: "[...] *no es posible llevar a cabo un análisis de su viabilidad económica, política, tecnológica, jurídica y cultural en 15 días*". (Salazar, 2004; Reforma 26 de noviembre). Es pertinente señalar que los concesionarios conocían el documento desde su presentación en diciembre del 2002. A pesar de que era evidente la estrategia de prorrogar indefinidamente la discusión, los senadores de la subcomisión aceptaron la petición pues de lo contrario, los primeros habrían argumentado que fueron excluidos del proceso de negociación. Al final, la iniciativa signada por los 64 senadores y derivada de la Mesa de Diálogo nunca fue dictaminada.¹⁷⁷

De lo ocurrido en estos años, también se abrieron múltiples debates sobre lo cerca -o no- que se está de consolidar la democracia en México. Desde la teoría de Camou, todavía nos encontramos en el segundo momento de la "*transición bifronte*" en el cual debemos establecer el nuevo paradigma de gobernabilidad democrática. El mismo debe quedar asentando en las diversas normas jurídicas que rigen el comportamiento de los individuos en nuestra sociedad. Sin embargo, el avance o

¹⁷⁷ Recuérdese la anotación que hacen Schiller y Eudes en lo referente a la presión que ejercen los concesionarios sobre los legisladores.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

retroceso en este sentido en un período de tan altas expectativas sociales es todavía materia de discusión.

6.4 Definición del análisis.

Sólo a manera de recordatorio, en el caso que nos atañe, los acontecimientos señalados en el capítulo que precede conforman la fase de hendidura generadora en el modelo dual de desarrollo institucional; éstos alteraron el equilibrio de los patrones de interacción entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el gobierno federal. Sin embargo, son las decisiones de los actores públicos relevantes durante las coyunturas críticas las que conforman los nuevos equilibrios en la unidad de análisis.

Durante la hendidura generadora se amplió el número de actores en la red de políticas públicas del sector. La Reforma Electoral de 1996 y el resultado de las elecciones presidenciales del año 2000, abrieron la posibilidad de que otros actores públicos ofrecieran a los actores privados recursos inmateriales futuros –transacciones intertemporales-, lo que permitía formar alianzas estratégicas con actores distintos al partido en el gobierno y ampliaba las posibilidades de negociación. Así mismo, el Ejecutivo Federal perdió la “*disciplina*” de los poderes Legislativo y Judicial y, con ello, su capacidad absoluta de cumplir los compromisos derivados del equilibrio previo. Los actores privados por su parte, dejaron de alinear sus intereses a los del actor público; en contraste, comenzaron a buscar la satisfacción de sus intereses comerciales fuera de los equilibrios conocidos.

El surgimiento de nuevas tecnologías implicaba un cambio en las preferencias e incentivos de los actores privados, pues la expansión del negocio comercial no estaba incluida en el equilibrio atávico: era necesaria una renegociación. Finalmente, surgió una incógnita con respecto a los intereses, preferencias, incentivos, restricciones, capacidades y credibilidad de los actores públicos, lo que colocó a los concesionarios de televisión en un estado de incertidumbre. Las opciones estaban abiertas; las decisiones, pendientes de tomar.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

En este caso, las decisiones tomadas por actores públicos y privados durante la coyuntura crítica fueron definiendo sus nuevos patrones de interacción en la red de políticas públicas. “[...] (C)ertain actors are in a position to impose rules on others, the employment of power might be self-reinforcing”¹⁷⁸ (Pierson, 2005; 36); así, el poder coloca a ciertos actores en posición de tomar decisiones en momentos de incertidumbre y, a su vez, dota a sus elecciones de la influencia necesaria para tener consecuencias trascendentales en las instituciones en cuestión. (Capoccia y Kelemen, 2007). De esta manera, el resultado depende de las decisiones tomadas por los actores con poder – políticos, burócratas, jueces, y en general, hacedores de políticas públicas- y no sólo de las condiciones del momento. Las políticas públicas del sector están asociadas a los patrones de interacción en las redes de políticas públicas y a los equilibrios alcanzados.

[...] las características de las políticas públicas dependen del comportamiento de equilibrio de los actores políticos en el juego de la formulación de las políticas. El comportamiento de los actores políticos en el PFP (que depende de las funciones que desempeñan, de sus incentivos y de las restricciones que enfrentan) está a su vez determinado por el funcionamiento de las instituciones políticas (como el Parlamento, el sistema de partidos o el Poder Judicial) y por las reglas institucionales más básicas (como las reglas electorales y las constitucionales) que definen los papeles de cada uno de los jugadores, así como las reglas de interacción entre ellos. (BID, 2006; 18)

Así mismo, resulta importante recordar -como se comentó en el capítulo III- las variables a considerar para el estudio de las redes de políticas públicas:

[...] el número de participantes, el tipo de actores, los escenarios institucionales de interacción –definidos formalmente como el parlamento, o de carácter más informal a través de reuniones-; las funciones que se llevan a cabo en la red –discusión de problemas, formulación de alternativas, gestión de medidas concretas, difusión de información o control-; el tipo de relaciones que predominan entre los participantes – consenso, cooperación, conflicto o antagonismo-; pautas de conducta –abierta y orientada a buscar soluciones o cerrada con el fin de mantener el status quo- y las relaciones de poder que predominan en el tiempo. (Chaqués, 2004; 57)

El análisis de la coyuntura crítica –como la tercera fase del modelo dual de desarrollo institucional- requiere hacer énfasis en actores, opciones y decisiones; por otro lado, el análisis de redes de políticas públicas implica estudiar las variables señaladas en la cita que precede. Consecuentemente, a continuación se analizan los acontecimientos descritos en el apartado histórico de este capítulo, considerando actores, opciones y decisiones, con respecto al número y tipo de participantes, los escenarios institucionales de interacción; las funciones que se llevan a cabo en la red; el

¹⁷⁸ Traducción libre de la autora: “cuando ciertos actores en posición de imponer reglas a otros, el uso del poder puede constituir un proceso de auto-refuerzo.”

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

tipo de relaciones que predominan entre los participantes; pautas de conducta y; las relaciones de poder que predominan en el tiempo.

6.4.1 Coyuntura crítica y redes de política pública

La hendidura generadora abrió la posibilidad de incrementar la cantidad de los actores participantes en la red de políticas públicas; el surgimiento de la inédita competencia en televisión comercial abierta amplió el número de concesionarios del sector, sin embargo, todavía resultaba necesario definir si el segundo concesionario se integraría a la red de políticas públicas. Así mismo, por el lado de los actores privados, se abría la posibilidad de integrar a las “*comunidades de expertos*” al diseño de las políticas públicas de la materia. En lo que se refiere a los actores públicos, el arribo de un partido político otrora de oposición a la presidencia de la República, así como, una composición políticamente variada del Poder Legislativo sin una disciplina partidista alineada al Poder Ejecutivo, acarreaban incógnitas sobre qué actores tendrían injerencia en el diseño de las políticas públicas de la materia.

Se reveló tempranamente la decisión de integrar a la red de políticas públicas del sector al concesionario de televisión comercial abierta a nivel nacional surgido durante el espacio temporal ubicado como hendidura generadora –TV Azteca. Como se comentó líneas arriba, Vicente Fox, Emilio Azcárraga Jean y Bernardo Gómez llegaron a ciertos acuerdos en un viaje al oriente en lo que Jorge Castañeda denominó el *Pacto de Beijing*. La revista Proceso (1532) dio cuenta de que en las negociaciones de aquél también estuvieron involucrados ejecutivos de TV Azteca: “*Según testimonios recogidos por Proceso, los ejecutivos de Televisa, reforzados en el mismo viaje por Jorge Mendoza, en representación de TV Azteca, convencieron al presidente y a su entonces vocera de que se mantuviera intacto el duopolio de la televisión mexicana.*” (Huerta y Ochoa; 2006; Proceso 1532)

De esta manera, la televisora de Chapultepec incorporó los intereses de TV Azteca en las relaciones recién nacidas con el novo mandatario¹⁷⁹, en una negociación que tenía la finalidad de excluir los intereses de cualquier otro particular interesado en

¹⁷⁹ La incorporación de TV Azteca a la red de políticas públicas del sector no se podía dar por sentado, puesto que los actores de la red podían intentar excluir a este concesionario.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

entrar al negocio de la televisión comercial abierta a nivel nacional, de tal suerte que, este último concesionario quedó legitimado como un agente de interlocución válido en la red de políticas públicas, al que el Presidente debía considerar al tomar decisiones de la materia.

Sin embargo, es menester aclarar que con el *Pacto de Beijing*, Televisa se ratificó como el *concesionario dominante*, es decir, como el actor privado con mayor capacidad de convocatoria para sentar las bases de un nuevo equilibrio en los patrones de interacción de la red de políticas públicas del sector. En este orden de ideas, la decisión de los directivos de esta televisora de asumir la dirigencia de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión atendió a la necesidad de fortalecer su posición dominante e incrementar su grado de legitimidad como agente que representaba los intereses de todo un colectivo, desechando la opción de continuar como un agente solitario con derecho de picaporte en los Pinos. A su vez, Televisa, como actor privado, decidió diversificar a sus agentes de negociación –por ejemplo, en la figura de Bernardo Gómez- para aprovechar diversas cualidades personales y facilitar el proceso de negociación con personajes como la primera dama Marta Sahagún.

Por otro lado, la decisión del *Pacto de Beijing* sería fundamental para establecer el número y posición de los actores de la red de políticas públicas del sector televisivo. *“Otra forma de decirlo en el caso de México es que en el antiguo sistema político todavía teníamos un poder político cohesionado, fuerte, el poder presidencial frente a medios fragmentados que competían por las relaciones con el poder público. Ahí tenemos una inversión: ahora tenemos un poder político muy fraccionado como no lo teníamos desde hace 70 años”*. (Carreño en entrevista con Cantú, 2005, 37) El fraccionamiento del poder público fue independiente de las decisiones del presidente Vicente Fox; fue inherente al establecimiento de la democracia electoral. Sin embargo, el mantenimiento del duopolio asimétrico Televisa-TV Azteca como consecuencia del pacto influyó determinadamente en inversión de la fórmula de dominancia entre los actores. En otras palabras, su decisión mantuvo a los actores privados cohesionados en tanto el sistema político fraccionaba al actor público. Así mismo, según se advierte de los hechos narrados, los actores privados –Televisa y TV Azteca- optaron por mantener relaciones cooperativas entre sí, en lugar de competir por los favores presidenciales.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

En lo que se refiere a los actores públicos, el presidente de la República se mantuvo como un actor público importante –aunque mucho más acotado a sus facultades constitucionales, pues la diversidad partidista del Congreso de la Unión complicaba su capacidad formal y material para ejecutar los compromisos fuera de las atribuciones legales del Ejecutivo. Sin embargo, la decisión de ceder a las peticiones de los actores privados debilitó su posición en la distribución de poder en esta red de políticas públicas. Recordemos: *“El tipo de transacciones a las que los actores políticos se pueden comprometer dependerá de las posibilidades que brinde el medio institucional.”* (BID, 2006; 18)

El medio institucional permitió al Ejecutivo Federal negociar con recursos heredados del *sistema de mutuas conveniencias* –escasa competencia en el sector, los tiempos fiscales y el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión- a cambio de recursos que respondían a sus preferencias e incentivos, que Jorge Castañeda describió como *“tener a las televisoras neutras o aliadas en los noticiarios de la noche”*, en oposición al mantenimiento del sistema presidencial unipartidista y centralizado del sistema de mutuas conveniencias. Sin embargo, este intercambio no fue equilibrado, pues el Ejecutivo aportó recursos formales institucionales –apoyo en el marco normativo- a cambio de recursos intangibles informales fácilmente reversibles; en pocas palabras, el Poder Ejecutivo no recibió recursos más o menos equivalentes a los aportados que le permitieran mantener una posición dominante en la relación de poder con los concesionarios o que, al menos, acotaran el margen de actuación de aquéllos en el marco de la planificación estatal a largo plazo.

De la información vertida con anterioridad, se rescata que ante la ausencia de un proyecto concreto de Reforma del Estado en el ámbito mediático –como lo comentó Jorge Castañeda-, el Ejecutivo Federal no tuvo la voluntad de hacerse de elementos para entender –racionalidad limitada- lo que podía solicitar a cambio de los recursos que los actores privados de la red le requerían para consolidar antiguos beneficios y obtener nuevos –impedir la entrada a otros competidores, derogar los tiempos fiscales, emitir un nuevo reglamento-, pues *“[...] (p)ara que se produzca un cambio en la forma de conceptualizar una política pública es imprescindible que exista una alternativa articulada para afrontar un problema público.”* (Chaqués, 2004; 109)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

En contraste, al menos uno de los actores privados –Televisa- entendía por experiencia la naturaleza de sus solicitudes. Ello se ve reflejado en la definición de la agenda de asuntos a negociar entre los actores de la red; tanto en el Pacto de Beijing como en el episodio de la expedición de los decretos del 2002, los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional habían preparado con antelación los puntos a tratar con el Ejecutivo Federal –verbigracia, lo señalado en la toma de protesta de Bernardo Gómez como presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión. A la decisión del Ejecutivo Federal de responder a tales peticiones en el tiempo y la forma propuestos (pues podía elegir aceptar las propuestas, pero no en el momento indicado por los concesionarios -10 de octubre de 2002), deriva su aceptación tácita de colocar a la institución gubernamental en una –casi inédita- posición reaccionaria frente a las peticiones de los concesionarios del ramo televisivo.

En este orden de ideas, debemos recordar que durante el *sistema de mutuas conveniencias*, el actor público mantenía el control político de la industria mediática a través de ciertas disposiciones jurídicas que fungían como un seguro *sui géneris* ante un posible incumplimiento de los acuerdos informales asumidos por el actor privado. Con el advenimiento de un actor público ajeno a tal equilibrio, los actores privados vieron la oportunidad de comenzar a remover tales candados formales e informales – institucionalizados en el marco jurídico-, que real y simbólicamente –los tiempos fiscales como *bandera ideológica y política que los radiodifusores* (Trejo, 2001)- los habían mantenido en una posición de acatamiento frente a los intereses y preferencias del actor público (aunque fuera un juego de suma positiva). De esta forma, las decisiones tomadas hasta octubre de 2002, deterioraron los recursos con los que el actor público podía negociar con los actores privados, lo que sentó las bases para la alteración de la fórmula de dominancia en los actores de la red.

Además, recordemos que una vez expedidos los decretos del 2002, el presidente Vicente Fox declaró: “[...] *en el campo de los medios ya podemos ver los beneficios del cambio. Hoy es posible invertir en esta industria con total certidumbre al margen de trámites burocráticos y censura en la asignación de concesiones. El nuevo reglamento transparenta la relación del Gobierno con los medios de comunicación*”. (Torre, 2002; Reforma 11 de octubre). En otras palabras, el mandatario adopta como propios –por lo menos en el discurso- los intereses de los actores privados, lo que acerca a la relación

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

entre los actores públicos y privados a una relación *de captura*. “Una relación de captura se caracteriza por el dominio de los grupos sociales sobre el aparato estatal, que adopta como propios los intereses de un grupo de interés específico.” (Chaqués, 2004, 76 y 77)

Con las elecciones de los actores durante este periodo, también se escogieron los escenarios para la toma de decisiones al interior de la red. Se desechó la opción de realizar procesos públicos en los que se proporcionara información abierta sobre el contenido de los acuerdos alcanzados; en contraste, las decisiones concretas y trascendentes se tomaron en secreto manteniendo un sigilo casi absoluto, en reuniones privadas al margen de los escenarios institucionales de interacción definidos formalmente -como el Congreso o la propia Mesa Diálogo-, de tal forma que, ni siquiera algunos de los servidores públicos más cercanos al Ejecutivo Federal tuvieron conocimiento de éstas, de lo cual, a su vez, devienen otras conclusiones acerca de las barreras de entrada a esta red de políticas públicas.

A partir del año 2001, se vislumbró la opción de integrar a las *comunidades de expertos* al diseño de las políticas públicas de la materia. Por primera vez, se convocó formalmente a un grupo de organizaciones sociales -académicos, radioescuchas, televidentes, etc.- a realizar propuestas de reforma al marco jurídico del sector -la Mesa de Diálogo para la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos. Sin embargo, su incorporación definitiva a la red de políticas públicas del sector se concretaría traduciendo sus propuestas -o algunas- en normas jurídicas; haciéndolas partícipes de los cambios generados por otras fuentes; y, en general, admitiéndolas como actores en el proceso de negociación de las políticas públicas de las comunicaciones.

Empero, la decisión de emitir sorpresivamente los decretos del 10 de octubre de 2002, cuyos contenidos contrariaban gran parte de las propuestas que se habían venido trabajando durante más de un año y medio en la Mesa de Diálogo, conllevaba el mensaje implícito de no aceptación de las comunidades de expertos en la red de políticas públicas del sector -*near miss*. Esto pues, sin importar el alto grado de elaboración de sus propuestas -que lo era-, faltó capacidad para presentar convincentemente -considerando las condiciones de incertidumbre del momento y en

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

relación con su aplicabilidad y posibilidad de aceptación por parte de los actores privados- estas nuevas soluciones para problemas conocidos, a un actor público que tenía poca voluntad política para realizar reformas profundas en la materia. Es decir, sus propuestas no fueron presentadas como compatibles con el legado histórico-político – *path dependance*- que el Ejecutivo Federal pretendía usar en razón de sus intereses e incentivos.

En este sentido, la apostilla de Fátima Fernández Christlieb comentada líneas también arriba resulta ilustrativa pues da cuenta de los límites o barreras de entrada a participantes nuevos en la red de políticas públicas del sector –red cerrada. A pesar de que estas comunidades de expertos fueron convocadas a través del servicio público o de la Mesa de Diálogo para la revisión integral de los medios electrónicos, para participar en la elaboración de las nuevas políticas públicas de la materia, las decisiones gubernamentales se siguieron tomando al margen de sus opiniones y sólo se consideraron las preferencias e incentivos de una reducida y atávica élite, para el mantenimiento de *status quo*. *“La opacidad de las discusiones y la búsqueda del interés particular también puede resultar más sencillo si un solo grupo de interés tiene acceso a la arena política y monopoliza el proceso de decisión y puesta en práctica de la política vis-à-vis con las organizaciones estatales.”* (Chaqués, 2004; 73)

Si la estructura de la red se caracteriza por la existencia de barreras de entrada elevadas, los actores incluidos en la red realizan menos esfuerzos y movilizan menos recursos para hacer oír demandas frente a organizaciones públicas, puesto que existen canales a través de los cuales puede hacerlo de forma permanente y cuasi automática. Su estrategia se centra en conocer el funcionamiento de esta estructura, las pautas de conducta de los miembros que la componen o identificar el momento y lugar más adecuado para plantear una propuesta nueva. (Chaqués, 2004; 76)

De esta manera, y hasta este momento del horizonte temporal, la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional y el Ejecutivo Federal –por ahora, no se menciona al gobierno federal, pues la relación con los poderes Legislativo y Judicial se analizará en el capítulo VII- como una red de políticas públicas, sigue definida por la interdependencia y la interacción estratégica. El actor público necesita a los actores privados para mantener una imagen pública positiva a través del apoyo televisivo; los actores privados requieren del actor público para mantener el crecimiento económico de sus empresas a través de barreras de entrada a posibles competidores, enmiendas normativas adecuadas a sus intereses y la remoción

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

de obstáculos contributivos que inhibían la compra de publicidad por parte de los organismos gubernamentales.

6.5 Determinación del impacto en la red de políticas públicas del sector y sus arreglos institucionales.

El proyecto del Ejecutivo Federal deja de vincular a la televisión privada con el mantenimiento del sistema presidencial unipartidista y centralizado -temporalidad a largo plazo-; en contraste, el incentivo –a corto plazo- son los apoyos a la imagen pública del presidente de la República, a través de espacios preferentes en la televisión. El incentivo de los actores privados continúa siendo el fomento a sus intereses económicos, a través de la consolidación de los viejos beneficios y la obtención de nuevos; sin embargo, se agrega el interés por el fortalecimiento simbólico y material de su posición en la red.

De esta manera, hay un desfase en la temporalidad de los incentivos de los actores públicos y privados. *“El PFP (proceso de formación de la política pública) se puede entender como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre los actores políticos. Algunos de estos intercambios son consumados de manera instantánea (transacciones inmediatas). En muchos casos, se intercambian acciones o recursos actuales (como votos) por promesas de acciones o recursos futuros (transacciones intertemporales).”* (BID, 2006; 18)

Durante el sistema de mutuas conveniencias, el régimen apoyaba al concesionario único para favorecer su crecimiento económico en el marco de un modelo comercial privado altamente rentable –el incentivo del concesionario. A cambio, el actor público mantenía una serie de controles jurídico-políticos sobre la televisión que asegurarían la difusión de una imagen positiva del sistema –el incentivo del gobierno federal. Ambos incentivos tenían una temporalidad tanto instantánea como futura; implicaban un comportamiento presente, que, sin embargo, trascendía en el tiempo, pues se esperaba que ambos actores lo mantuvieran en el futuro.

En contraste -como resultado de las decisiones tomadas en coyuntura crítica- el Ejecutivo Federal por una parte, recibe un recurso instantáneo e informal; por la otra,

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

los concesionarios aseguran la satisfacción de sus intereses en el futuro a través –en parte- de enmiendas a las normas jurídicas -recursos institucionales formales- que se encontraban en el ámbito de competencia del presidente de la República.

El escenario de interacción se mantiene en la informalidad a través de reuniones privadas. La negociación sigue siendo la base de la interacción entre los actores, pues ambos cuentan con recursos materiales e inmateriales que pueden servir a los intereses del otro, sin embargo, el equilibrio alcanzado benefició en mucha mayor proporción a los actores privados; ahora son éstos quienes definen los asuntos a tratar en el debate de las políticas de la materia, en atención a sus intereses comerciales. Incluso, se comienza a perfilar la configuración de una relación de captura, en el momento en que el Ejecutivo Federal asume como propios los intereses de los actores privados.

Por otra parte, la relación entre el concesionario de televisión y el Ejecutivo Federal continúa calificando como una comunidad política. Recordemos que las comunidades políticas son redes cerradas y de acceso restringido, funcionan con base en un interés particular, tienen número escaso y estable de actores participantes, todos sus miembros tienen recursos, por tanto, se vinculan a través de intercambios. Consecuentemente, la interacción básica es la negociación. Hay un balance de poder, pero no necesariamente uno en el que todos los miembros de la red se beneficien en la misma medida. (Rhodes, 1997)

En este caso, aun cuando se incorpora al concesionario surgido en el periodo definido como la hendidura generadora –TV Azteca-, la red se mantiene cerrada a cualquier otro participante. Por lo pronto, el actor público por antonomasia sigue siendo el Ejecutivo Federal, quien goza de credibilidad y capacidad para asegurar el cumplimiento de los acuerdos políticos en el ámbito de sus atribuciones, pero que, sin embargo, ya no puede afirmar lo mismo en los arreglos que impliquen la participación de otros poderes.

A continuación, se presenta un cuadro que resumen los nuevos equilibrios de la red:

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Red de políticas públicas.	Actores públicos	Actores privados
Actores	El Ejecutivo Federal continúa siendo un actor público importante, pero los recursos que puede ofrecer se encuentran mucho más acotados al ámbito de sus atribuciones constitucionales.	Se integra un segundo concesionario de televisión comercial abierta a nivel nacional a la red de políticas públicas del sector.
Los escenarios institucionales de interacción.	El escenario de interacción se mantiene en la informalidad a través de reuniones privadas. Se evitan los escenarios institucionales de interacción definidos formalmente (como la Mesa de Diálogo en la Secretaría de Gobernación)	
Las funciones que se llevan a cabo en la red.	Gestión de medidas concretas. Las decisiones gubernamentales concretas reflejan –principalmente– las ideas e intereses de los actores privados.	
El tipo de relaciones que predominan entre los participantes. Relaciones de poder.	El Ejecutivo Federal adopta como propios los intereses de los actores privados. Las decisiones menoscaban los recursos de negociación del Ejecutivo.	Los actores privados cooperan entre sí en el proceso de negociación con el actor público. Comparten intereses.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

	<p>Aunque la negociación sigue siendo la forma de interacción por excelencia, son los actores privados quienes ahora comienzan a definir la agenda de discusión. El actor público acepta las propuestas de los actores privados en los términos solicitados, por lo que adopta una posición mucho más reaccionaria en comparación con lo establecido en el sistema de mutuas conveniencias.</p> <p>Se comienzan a establecer las condiciones que definen una relación de captura.</p>		
<p>Pautas de conducta</p>	<p>Los acuerdos se toman en procesos privados.</p> <p>El objetivo de la negociación es acorde a intereses particulares; tiene una orientación pragmática.</p> <table border="1" data-bbox="762 1170 1288 1641"> <tr> <td data-bbox="762 1170 1026 1641"> <p>Mantenimiento de una imagen pública positiva del Ejecutivo Federal.</p> </td> <td data-bbox="1026 1170 1288 1641"> <p>Consolidación de viejos beneficios; obtención de nuevos.</p> <p>Retiro de candados jurídicos.</p> <p>Ampliación de poder real y simbólico.</p> </td> </tr> </table>	<p>Mantenimiento de una imagen pública positiva del Ejecutivo Federal.</p>	<p>Consolidación de viejos beneficios; obtención de nuevos.</p> <p>Retiro de candados jurídicos.</p> <p>Ampliación de poder real y simbólico.</p>
<p>Mantenimiento de una imagen pública positiva del Ejecutivo Federal.</p>	<p>Consolidación de viejos beneficios; obtención de nuevos.</p> <p>Retiro de candados jurídicos.</p> <p>Ampliación de poder real y simbólico.</p>		

Fuente: elaboración propia

6.6 Determinación del impacto en las políticas públicas del sector

El Ejecutivo Federal continúa favoreciendo intencionalmente el modelo comercial de la televisión privada; en el ámbito de sus atribuciones, se realizan enmiendas al marco normativo que promueven aún más la alta rentabilidad del modelo tendente al lucro, consolidan los viejos beneficios y generan nuevos para los

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

concesionarios. Se promueve el fortalecimiento económico de los actores privados a partir del beneficio de la publicidad gubernamental, al casi derogar los tiempos fiscales.

Se elige deliberadamente continuar permitiendo a los concesionarios funcionar bajo esquemas comerciales, sin contrapeso o responsabilidad social más allá de sus intereses económicos; en este sentido, se define -en el Plan Nacional de Desarrollo- al Libre Flujo de Información -que como se comentó, se relaciona con la autorregulación de los medios- como base de las políticas gubernamentales relativas a la radiodifusión. De esta forma, se conserva la preeminencia de la libertad de expresión sobre el derecho a la información.

Se mantiene la política orientada a establecer *de facto* barreras de entrada a la industria televisiva comercial abierta a nivel nacional. El resultado fue el fortalecimiento de un duopolio privado, del que sin embargo, el Ejecutivo Federal no podía esperar la disciplina de antaño, pues los concesionarios empiezan actuar con base en sus propios intereses; buscan adquirir -y lo logran- poder político en favor de sus intereses económicos.

Pallares (1988) distingue a la *política pública* de sus *productos, resultados e instrumentos*:

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

	Política Pública	Productos	Resultado	Instrumentos
Políticas públicas asociadas a nuevos equilibrios en la red de políticas públicas del sector	Televisión comercial abierta asociada a la imagen pública del Ejecutivo Federal. (Temporalidad cortoplacista)	Apoyos directos e indirectos para favorecer el crecimiento económico del concesionario: se enmienda el marco normativo para promover aún más la alta rentabilidad del modelo comercial	Fortalecimiento del duopolio televisivo comercial abierto a nivel nacional.	Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión. (2 de octubre de 2002)
	En contraste con el sistema de mutuas conveniencias, se elige cancelar parte de los mecanismos de control sobre la televisión privada en el marco de la planificación estatal a largo plazo.	privado, se incrementa substancialmente la compra de tiempo aire para la publicidad gubernamental, se evita otorgar nuevas concesiones que introduzcan competencia	Los concesionarios comienzan adquirir mayor poder político.	
	Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. Libre Flujo de Información relacionado con la autorregulación de los medios.	comercial en el ramo.		Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

				comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica. (2 de octubre de 2002)
	Se fomenta el modelo comercial de la televisión privada.			Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, se puede apreciar cómo los nuevos equilibrios entre el Ejecutivo Federal y los actores privados en esta red de políticas públicas (derivados de las decisiones tomadas durante la fase de coyuntura crítica del modelo dual de desarrollo institucional) tuvo impacto en las políticas públicas del sector. Sin embargo, todavía queda pendiente analizar los nuevos equilibrios con los poderes Legislativo y Judicial lo cual se estudiará en el siguiente capítulo. Considerando la información de ambos capítulos –VI y VII- se podrán sacar conclusiones de la dinámica de cambio en esta red y será posible extraer el impacto en las políticas públicas asociadas.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

- AGUILAR, Rubén y Jorge Castañeda. (2007) *La diferencia*. México, Grijalbo.
- ARISTEGUI, Carmen y Ricardo Trabulsi. (2009) *Transición*. México: Grijalbo.
- ARVIZU, Juan. (2002). “Impulsan reformar Ley de Radio y TV” en *El Universal*.
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=89772&tabla=NACION (Fecha de recuperación: enero 15, 2010)
- ÁVILA, Irma y otros. (2002) *No más medios a medias*. México: Fesmex.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006) *Las políticas de las políticas públicas*. México: Planeta.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- CABAÑAS, Pablo. (2007) *La comunicación social en el sexenio de Vicente Fox: imposición, poder, promesas, censura y fin de una época* en "El comportamiento de los medios de comunicación elección 2006", GARCÍA, Carola (coordinadora) (2007), México: Plaza y Valdés.
- CANTÚ, María Elena. (2005). *Medios y poder*. México: Norma.
- CAPOCCIA, Giovanni y Daniel Kelemen. (2007). "The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World Politics*, 59, 341-369.
- CHAQUÉS, Laura. (2004) *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- Decreto 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.
- DELGADO, Álvaro. (2002). "Rendición a escondidas" en *Proceso*, 1354.
- DELGADO, Álvaro. (2002). "El operativo 'fast track' y sus consecuencias" en *Proceso*, 1355.
- DELGADO, Álvaro. (2005). "La factura del decretazo" en *Proceso*, 1480.
- DORNBIERER, Manú. (2002) *Foxtrot*. México: Grijalbo.
- DRESSER, Denise. (2006) *Gritos y Susurros*. México: Debolsillo.
- ESTEINOU, Javier. (1998) "El derecho a la información y la democratización del Estado mexicano" en *Revista Iberoamericana de Derecho de la Información*. 1, 2, 59-79.
- ESTEINOU, Javier. (2002) "Hacia otro modelo normativo de medios de comunicación en México" en *Razón y Palabra*. <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n30/jesteinou.html> (Fecha de recuperación: enero 10, 2010).
- FERNÁNDEZ, Fátima. (2002) *La responsabilidad de los medios de comunicación*. México, Paidós.
- GÓMEZ, Carlos. (2002) "Auténtica sorpresa". en *Etcétera*. <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=2847> (Fecha de recuperación: enero 11, 2010)
- GRANADOS, Miguel Ángel. (2002). "Plaza Pública/ ¿Radiodifusión hazañosa?" en *Reforma*, 18 de octubre.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- HERNÁNDEZ, Anabel y Areli Quintero (2005) *La familia presidencial*. México: Grijalbo.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (2004) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- JÁQUEZ, Antonio. (2007). "En Beijing, Fox se dobló ante Televisa" en *Proceso*, 1575.
- OSTERROTH, María. (2001). "Los medios para los mexicanos" en *Reforma*, 11 de octubre.
- PALLARES, Frances. (1988) "Las políticas públicas: el sistema político en acción", *Revista de Estudios Políticos*. 62, 141-162.
- PEDRERO, Fernando. (2001). "Piden nueva legislación" en *Reforma*, 1 de octubre.
- PEDRERO, Fernando. (2002). "Ve la CIRT innecesario cambios a legislación" en *Reforma*, 9 de octubre.
- PIERSON, Paul. (2005). *Politics in Time*. Estados Unidos: Princeton UP.
- Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, 2001: 2ª sección.
- Redacción Reforma. (2002). "Califica CIRT acuerdo como un gran avance" en *Reforma*, 11 de octubre.
- Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión.
- Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión.
- RHODES, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Estados Unidos: Open University Press.
- SALAZAR, Claudia. (2004). "Pide CIRT evaluar ley de medios con calma" en *Reforma*, 26 de noviembre.
- SEGOVIA, Ana. (2003). "Políticas de comunicación sin políticas de comunicación: la estrategia de Estados Unidos" en *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*. Vol. V, n.1.
- TEJADO, Javier. (2001). "El relevo en la diligencia de la industria de radio y TV" en *Reforma*, 1 de octubre.
- TORRE, Wilbert. (2002). "Son los beneficios del cambio, dice Fox" en *Reforma*, 11 de octubre.
- TREJO, Raúl. (2001) *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. México: Cal y Arena.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

VILLAMIL, Jenaro. (2005) *La televisión que nos gobierna*. México: Grijalbo.

VILLAMIL, Jenaro. (2007) *Emilio Azcárraga Jean. Las trampas del rating*. en “Los
amos de México”, ZEPEDA, Jorge (coordinador). (2007), México; Planeta.

ZAMARRIPA, Roberto. (2001). “La Tolvanera/Los consentidos” en *Reforma*, 8 de
octubre.

CAPÍTULO VII

EMPÍRICO-ANALÍTICO

EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS LEYES DE MEDIOS

(2006)

CONTENIDO

Introducción al capítulo 7.1 Decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de las leyes de medios (2006). 7.1.1 Contenido y alcances. 7.1.1.1 Críticas al contenido. 7.1.2 Proceso de aprobación. 7.1.2.1 Cámara de Diputados. 7.1.2.2 Cámara de Senadores. 7.1.2.3 Promulgación, Publicación y la COFETEL. 7.1.2.4 La acción de inconstitucionalidad. 7.2 De la Ley Televisa a los gastos en campaña: reforma electoral 7.3 Definición del análisis. 7.3.1 Coyuntura crítica y redes de política pública. 7.4 Determinación del impacto en la red de políticas públicas del sector y sus arreglos institucionales. 7.5 Determinación del impacto en las políticas públicas del sector. 7.6 Propuesta de política pública para la televisión comercial. Fuentes de información del capítulo

INTRODUCCIÓN.

El objetivo del capítulo VII es analizar la aprobación de este decreto en el marco de la coyuntura crítica, para lo cual, de nuevo, se hará énfasis en los actores, opciones y decisiones del caso. De la revisión de estos elementos se recogerán nuevos patrones de interacción en la relación entre los concesionarios de la televisión comercial abierta y el Gobierno Federal mexicano, como red de políticas públicas del sector, los cuales afectarán a su vez, a las políticas públicas asociadas a ésta.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

En el capítulo se analiza el proceso de presentación y aprobación del decreto del 2006 en la Cámara de Diputados, para la cual se realiza un análisis jurídico-político de los cambios propuestos y del proceso de negociación de éstos en la cámara baja. A continuación, se hace referencia al proceso de aprobación de la minuta de decreto en la Cámara de Senadores; se explica el proceso de cabildeo de la minuta en la cámara alta ante los ojos de la sociedad civil y la cobertura de los propios medios de comunicación.; su promulgación y publicación por parte del Ejecutivo Federal, la acción de inconstitucionalidad 26/2006, así como, la reforma electoral del 2007. Después, se comenta el análisis a realizar considerando los conceptos coyuntura crítica y redes de política pública; se extrae el impacto de este proceso en los patrones de interacción en la red así como, en las políticas públicas asociadas; finalmente, se hace una propuesta de política pública para la televisión comercial.

7.1 Decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la leyes de medios (2006)

A ningún Azcárraga le había tocado coincidir con un Poder Ejecutivo tan permeable. Tampoco ningún gobierno se había enfrentado a varias cabezas de jóvenes con tan poca deferencia hacia las instituciones nacionales. La combinación de ambas cuestiones resultó costosa para la nación, como lo muestran las crónicas de octubre de 2002, con el llamado decretazo, y las pormenorizadas descripciones de lo ocurrido entre el 1 de diciembre de 2005 y el 11 de abril de 2006, fecha en que se publicaron las polémicas reformas conocidas como Ley Televisa. (Fernández en Esteinou y Alva (coordinadores), 2010; 236)

Todo espacio vacío se llena. Y esto sucedió con la renuncia del foxismo a ejercer un papel regulador y de conducción ante el poder de las dos grandes empresas televisivas, Televisa y TV Azteca.

Esta operación no fue un choque de trenes sino una renuncia voluntaria del foxismo que se extendió a toda la clase política. La sacralización del rating, de la cultura del spot y de todos los ingredientes de la mercadotecnia televisiva, le dieron a Azcárraga un poder de represión en intervención que ni siquiera él previó ni planeó. (Villamil en Zepeda (coordinador), 2007; 71)

En el 2005, un año antes de las elecciones presidenciales, renació el interés por los temas relacionados con la radio y la televisión, pero ahora con mayor énfasis en la influencia de éstas en las campañas electorales. Uno de los puntos medulares del debate era la contratación de propaganda en radio y televisión por parte de los partidos políticos.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

El lunes 3 de octubre de 2005, el Instituto Federal Electoral y Televisa firmaron un convenio de colaboración e intercambio de información sobre los gastos de los partidos políticos en la contratación de propaganda. Este acto se realizó cinco años después de que el entonces director de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, Arturo Sánchez, solicitara a la empresa copia de los contratos y facturas de todos los partidos políticos que habían contratado tiempo aire en sus canales para transmitir *spots*. En aquel entonces, la televisora de Chapultepec se negó a atender la petición bajo el argumento de que el IFE carecía de competencia para realizar dicha solicitud.¹⁸⁰

Sin embargo, en el 2005 fue Televisa la que ofreció al IFE firmar tal convenio. *“El acuerdo fue, en esencia, un intento para acallar a los críticos que le achacaban a Televisa el veto a las reformas electorales que afectarían sus intereses como principal empresa concentradora de los gastos de publicidad. [...] (y) las críticas contra la compañía por sus opacidad en el manejo de las cuentas de publicidad”*. (Villamil en Zepeda (coordinador), 2007; 83)

En la ceremonia en la que se signó el documento citado, el consejero presidente del Instituto Federal Electoral, Luis Carlos Ugalde, mencionó que éste constituía un gran paso para la autorregulación de los medios de comunicación y representaba un primer avance hacia una colaboración más amplia con los medios de comunicación para transparentar los gastos de los partidos políticos. Incluso, la declaración segunda II.4 y la cláusula séptima del propio instrumento lo definían como un *convenio de autorregulación y buena fe*. *“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley Federal de Radio y Televisión, en cumplimiento con la función social contribuye, con este convenio de autorregulación, al fortalecimiento del ejercicio democrático. [...] Las partes están de acuerdo en que el presente convenio es producto de la buena fe.”*

Aun así, el consejero Ugalde defendió el convenio: *“Ahora, una vez que el Congreso decidió no legislar en la materia, me parece que el acuerdo con Televisa y con la CIRT ayuda, y ayuda mucho. Y es un acuerdo de voluntades, y es un acuerdo en el que cada parte lo hace sin estar obligado por la ley. Pero, reitero, como nosotros*

¹⁸⁰ Ello en atención al principio de legalidad consagrado en el artículo 16 constitucional: “nadie podrá ser molestado en su persona, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

sólo podremos regular a los partidos, a los partidos sí los podremos obligar a que nos den esa información, y lo hará a partir del próximo año.” (Esquivel, 2005; Proceso 20 de noviembre)

En contraste, para la segunda mitad del 2005, los grupos que impulsaban una nueva ley de medios habían perdido la esperanza de que la iniciativa derivada del proceso de discusión de la Mesa de Diálogo del 2001 fuera dictaminada y aprobada en el Congreso de la Unión. La fuerza, presión y estrategias de la CIRT habían bloqueado consistentemente cualquier enmienda al marco regulatorio de los medios de comunicación. Ambas televisoras se habían afianzado al frente de esta organización gremial:

Televisa y TV Azteca se han turnado en lo que va de este siglo la presidencia de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT). [...] En octubre del 2001, Televisa colocó en la presidencia de la CIRT a Bernardo Gómez, vicepresidente del consorcio, para que, desde esa posición, reuniera el apoyo del gremio y negociara con el gobierno de Vicente Fox reformas al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y la opción de no pagar el célebre 12.5% de tiempo fiscal que los empresarios radiofónicos entregaban al gobierno desde 1969. Gómez logró el objetivo rápidamente en octubre de 2002, por lo que decidió no intentar reelegirse al frente de la CIRT pues iba exclusivamente en pos de esa meta y una vez conseguida no tenía caso permanecer más tiempo en la presidencia del organismo. En 2002 la posición de mando en la CIRT pasó a TV Azteca, quien colocó ahí a uno de sus principales ejecutivos Jorge Mendoza (hoy senador por el PRI) cuya gestión fue gris. [...] En 2004, Televisa impulsó la candidatura del yucateco Alejandro García Gamboa, hijo de veterano radiodifusor Andrés García Lavín y, junto con su padre, socio de Televisa, pues las estaciones de tv que operan estos empresarios en Yucatán, Quintana Roo y Campeche son repetidoras de los canales 2 y 5 del DF. (Mejía, 2006; Etcétera 1 de octubre)

Todo indicaba que las normas jurídicas del juego mediático se mantendrían indemnes por el resto del sexenio foxista. Sin embargo, en noviembre de ese año la situación dio un giro inesperado. El 22 de noviembre del 2005, el diputado Lorenzo Miguel Lucero Palma, legislador chihuahuense del grupo parlamentario del PRI, presentó una iniciativa con proyecto de decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Lucero Palma, psicólogo de profesión, no había manifestado interés ni tenía experiencia en el tema de la radiodifusión y las telecomunicaciones; sin embargo, se le consideraba adalid de los intereses de Roberto Madrazo Pintado, en aquel entonces candidato a la presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

El candidato del PRI instruyó al entonces diputado Miguel Lucero Palma a presentar el 22 de noviembre de 2005 una iniciativa para modificar la añeja Ley Federal de Radio y Televisión que se había expedido el 19 de enero de 1960. Palma recibió el apoyo y la asesoría del presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, Javier Orozco Gómez, quien estaba relacionado laboralmente con Televisa y había sido impuesto en esa posición por el líder del Partido Verde Ecologista, Jorge Emilio González. (Cabañas en García (coordinadora), 2007; 24)

Un año antes, la revista Proceso (1457) había dado cuenta de la presencia de varios legisladores afines a los intereses mediáticos en el Congreso de la Unión:

Los concesionarios mueven sus piezas en la Cámara de Diputados y en el Senado. Para ello cuentan con aliados fundamentales. En primer lugar, el presidente de la Comisión de Radio y Televisión en la Cámara de Diputados, Javier Orozco Gómez, del Partido Verde Ecologista. Este abogado, además de que tiene parentesco con el vicepresidente de Televisa, Bernardo Gómez, trabajó en el área jurídica de esta compañía y fue director jurídico en Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) el sexenio pasado. Orozco Gómez, según distintos testimonios recabados en la Cámara de Diputados, ha frenado la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, y trabaja con el asesor jurídico de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT), Javier Tejado Dondé, para clausurar la posibilidad de que se apruebe una reforma electoral que regule el gasto de los partidos políticos en publicidad televisiva, así como para cerrarle el paso a la aprobación de las radios comunitarias. Orozco Gómez cuenta con la alianza de la diputada del PRI Marcela Guerra, integrante de la mesa directiva de la Comisión de Radio y Televisión. Guerra es muy cercana al líder de la CIRT, Jorge Mendoza, asesor jurídico de Ricardo Salinas Pliego. De esta manera, las dos grandes televisoras han "hecho pinza" para cerrar cualquier posibilidad de legislación que afecte al duopolio. [...] En la Cámara de Diputados cuentan con el apoyo tácito de Emilio Gamboa Patrón (sic)¹⁸¹, titular de Comunicaciones y Transportes durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. [...] Gamboa Patrón es, además, uno de los aliados políticos de Alejandro García Gamboa, quien posiblemente sustituirá a Jorge Mendoza, el próximo 8 de octubre, al frente de la CIRT. García Gamboa es hijo del empresario yucateco Andrés García Lavín, cabeza del grupo SIPSE, que opera como repetidor de los canales de Televisa en el sureste y posee concesiones de radio. (Villamil, 2004; Proceso 1457) [Las negrillas son mías]

La autoría de la iniciativa, más que al diputado Lucero Palma, se atribuye a otros personajes del entorno televisivo. “En su estudio jurídico *Legislación en Telecomunicaciones*, Orozco Gómez escribió frases exactamente iguales a las reproducidas en la exposición de motivos de la iniciativa.¹⁸² Estas frases coinciden, también, con las opiniones que expresó Tejado Dondé en el foro ‘El Estado y los medios: Órgano regulador’, realizado en la Universidad Iberoamericana a principios de este año.” (Villamil, 2005; Proceso 1519) A su vez, “[...] distintas versiones confirmaron, más tarde, que la iniciativa había sido redactada y promovida por Televisa” (Trejo, 2006; 14), específicamente, por Javier Tejado Dondé, director

¹⁸¹ Emilio Gamboa Patrón era senador.

¹⁸² Al interpellarle sobre ello, el diputado Javier Orozco señaló que era una coincidencia. “El hecho de que en la exposición de motivos se hayan retomado algunos aspectos de mi libro no me provoca mayor problema. Es una coincidencia.” (Merlos y Ruiz, 2005; Reforma 7 de diciembre)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

jurídico de esta televisora, con la asesoría de los especialistas Federico González Luna y Jaime Deschamps.

De manera similar a lo sucedido en Estados Unidos –capítulo IV- durante los últimos años de la década de los veinte y los primeros de los treinta, los concesionarios de la radiodifusión en México se opusieron en primera instancia a modificar o ampliar el marco regulatorio del negocio mediático enarbolando la bandera de la *autorregulación* pero después, repentinamente, mostraron gran interés en que éste se reformara de manera expedita.

Televisa tenía poderosos incentivos para aprovechar el momento político y asegurar la aprobación de la iniciativa. A partir del 30 de agosto del 2005, la televisora había comenzado a transmitir experimentalmente desde el cerro Pico Tres Padres, a través del canal 48 -el canal que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le asignó para las transmisiones digitales del canal 2- una serie de servicios adicionales de telecomunicaciones. La televisora se asoció con la empresa surcoreana *Aircode* para aplicar la tecnología desarrollada por esta última y realizó inversiones muy importantes para poner a prueba este sistema. (Sosa, 2006; El Universal 3 de enero). La controvertida iniciativa era necesaria para salvaguardar su inversión con el marco jurídico de la materia.

Gabriel Sosa, en entrevista con Alejandro De Larrea y David Santa Cruz, ahondó en esta hipótesis: *“A Televisa le urge tener el marco legal adecuado, y no es que vaya a entrar al otro día que se expida la ley. No existe mercado suficientemente desarrollado en México, no hay suficientes receptores. O sea, para llegar a esto va a tardar, pero si algo tiene Televisa, es visión; entonces es algo que quieren amarrar desde ahora para desarrollar su negocio en los próximos años”*. (Sosa en entrevista con De Larrea y Santa Cruz, 2006; Cambio 1 de enero)

Otros investigadores se inclinaron por razones políticas: *“[...] recientemente, el consorcio se blindó mediante una ley a modo para proteger sus privilegios monopólicos ante la llegada al poder de un gobierno que le fuera adverso.”* (De Paula, 2006; Proceso 1564). Por su parte, David Luhnnow, periodista del diario estadounidense *The Wall Street Journal* planteó:

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Run by billionaire Emilio Azcarraga, Televisa is pushing a bill in Congress that critics say would limit the ability of Mr. Lopez Obrador -- or anyone else -- to set communications policy and would give the media company a leg up on potential new rivals in the growing digital arena. A number of companies inside and outside of Mexico have long wanted to break into the country's television market, including General Electric Co.'s NBC unit, which runs U.S. Spanish-language broadcaster Telemundo. Televisa's push to shape communications rules to its liking is a worrisome sign in a country where most industries are dominated by one or two big companies, a situation that stifles competition, investment, job creation and economic growth. The lobbying campaign has also raised questions about whether the country's young democracy is being trampled by its corporate mandarins.¹⁸³ (Luhnow, 2006; The Wall Street Journal 9 de marzo)

El diputado Miguel Lucero Palma, autor material de la reforma, señaló otros motivos: *“(las reformas) se aprobaron por dos razones principales: la historia, 12 años de estancamiento en las pláticas, pero, sobre todo, por el paquete, que mañosamente preparaba el Ejecutivo federal, de 350 nuevas concesiones a otorgarse en enero. No sabemos ni a quién, ni por qué. De pronto, durante cinco años nadie movió un dedo y, ¡oh casualidad!, en año electoral el Ejecutivo ejerce su facultad discrecional.”*¹⁸⁴ (Lucero en entrevista con Rodríguez, 2005; Siempre! 18 de diciembre)

Con independencia de las razones sibilinas expresadas por el legislador priísta, la iniciativa fue presentada en un momento idóneo para los intereses de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional. Como se comentó en el capítulo IV, cualquier posición de privilegio de los actores públicos podría ser revertida por los actores privados durante momentos de coyuntura, como por ejemplo, una elección presidencial competida. La iniciativa se presentó el 22 de noviembre del 2005, a menos de un mes de que concluyera el primer período ordinario de sesiones del tercer año de la LIX legislatura; por otra parte, la campaña presidencial arrancararía en enero de 2006. *“Desde ese lugar (Javier) Orozco Gómez esperó el momento propicio: los últimos días de este periodo de sesiones ordinarias, virtualmente el último de esta legislatura porque entre febrero y abril próximo el formalmente periodo postrero será un espacio*

¹⁸³ Traducción libre de la autora: *“Televisa, dirigida por el multimillonario Emilio Azcárraga Jean, está impulsando un proyecto de ley en el Congreso de la Unión que, según sus detractores, limitaría la capacidad del señor López Obrador -o de quien sea- para diseñar una política de comunicaciones y le daría a la empresa una ventaja sobre sus rivales potenciales en la creciente arena digital. Una serie de compañías mexicanas e internacionales han querido incursionar en la televisión local desde hace tiempo. NBC, unidad filial de General Electric Corp. que posee la cadena estadounidense de habla hispana Telemundo, ha estado buscando entrar a México. El intento de Televisa para reformar a su gusto las leyes de comunicaciones es una señal preocupante en un país donde la mayoría de las industrias están dominadas por una o dos grandes empresas, lo que sofoca la competencia, la inversión, la creación de empleo y el crecimiento económico. La campaña de cabildeo también genera interrogantes acerca de si la joven democracia está siendo pisoteada por los líderes empresariales.”*

¹⁸⁴ Este paquete de concesiones no se otorgó.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

poco productivo porque la campaña electoral estará en curso, para iniciar una reforma que rindiera frutos pronto y duraderos a su alma máter, Televisa.” (Granados Chapa, 2005; Reforma 11 de diciembre)

El elemento de sanción de los concesionarios sobre los partidos políticos representados en el Congreso para aprobar la iniciativa en comento, sería su decisivo apoyo a los candidatos presidenciales. Esto ya que:

La democracia ha sido definida con frecuencia como un gobierno de opinión. [...] El pueblo soberano opina sobre todo en función de cómo la televisión le induce a opinar. [...] La televisión condiciona fuertemente el proceso electoral [...] además, la televisión condiciona, o puede condicionar, fuertemente el gobierno. (Sartori, 2006; 70). (Los medios masivos) no sólo determinan la designación de los gobernantes en los momentos climáticos de las elecciones, sino que condicionan el ejercicio cotidiano, habitual, del gobierno. [...] El marketing político, los foros televisivos y las encuestas, llegan a reemplazar a la persuasión cara a cara, a la discusión en las plazas públicas y a la expresión directa de los ciudadanos, como mecanismos para fabricar consensos hoy en día. (Trejo, 2001; 53).

7.1.1 Contenido y alcances

La iniciativa presentada por Lucero Palma proponía cambios importantes a estas dos leyes mediáticas. Entre las enmiendas más representativas se encuentran:

1. Asignaba la regulación de la radiodifusión (radio y televisión abierta) a la Comisión Federal de Telecomunicaciones -órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes¹⁸⁵. Sus cinco integrantes serían nombrados por el presidente de la República, siempre y cuando no fueran objetados por el Senado. Este órgano desconcentrado sería competente -entre otras cosas- para organizar las licitaciones tendientes a concesionar las frecuencias del espectro electromagnético. La licitación se realizaría a través de *subasta pública*, como único sistema para otorgar las concesiones; éstas, a su vez, tendrían una duración fija de 20 años, al término de los cuales, podrían ser refrendadas a los mismos concesionarios, quienes tendrían preferencia sobre terceros sin necesidad de un nuevo procedimiento de licitación.

La Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 señalaba a la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión -en el seno de la Secretaría de Comunicaciones y

¹⁸⁵ Manteniendo su esfera competencial en cuanto a las telecomunicaciones.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Transportes- como el órgano encargado de todo lo relativo a la radiodifusión. Ésta otorgaba las concesiones, para lo cual no se establecía algún procedimiento específico; el otorgamiento era totalmente discrecional. El otrora término para las concesiones era de *hasta* 30 años, a cuya conclusión podrían ser refrendadas al mismo concesionario.

2. Planteaba la posibilidad de que los radiodifusores aumentaran 5% sus espacios de publicidad, siempre y cuando contaran con 20% de producción nacional independiente. Esta disposición no tenía antecedentes normativos.

3. En materia electoral, establecía al Instituto Federal Electoral como la autoridad encargada de pagar la publicidad electoral y obligaba a las radiodifusoras a informar al Instituto de la existencia de otras contrataciones. Al igual que el punto que precede, tampoco había antecedente de ello en las leyes de medios.

4. Autorizaba a los concesionarios de radio y televisión a transmitir, a través de las frecuencias asignadas al servicio de radiodifusión, servicios adicionales de telecomunicaciones como el de telefonía o Internet. La iniciativa indicaba que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes *podría* requerir una contraprestación por esa utilización adicional de frecuencias. Así mismo, en los casos en que se autorizaran los servicios adicionales, se otorgarían nuevos títulos de concesión que sustituirían a los títulos de concesión otorgados al amparo de la Ley Federal de Radio y Televisión.

La ley de la materia no tenía antecedente alguno en relación a este punto. Sin embargo, como se mencionó en el capítulo V, el 2 de julio del 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México*; también conocido como acuerdo de Política de Televisión Digital. A través del mismo, se establece el proceso de transición hacia la televisión digital (en el cual se contemplan tanto concesionarios como permisionarios) en nuestro país.

La idea es que la introducción se lleve a cabo mediante un procedimiento de transmisión simultánea, el cual consiste en que a cada empresa que opere actualmente un canal de TV le sea otorgado temporalmente, por parte de la SCT, un canal adicional con el objetivo de que la programación se transmita al mismo tiempo, en un canal, con señal analógica y, en el otro, con el sistema digital. (...)El proceso concluiría en 2021 (...) Al término de ese

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

periodo transitorio y una vez que se haya consolidado el cambio del sistema analógico al digital las empresas devolverán a la SCT uno de los dos canales. (Mejía, 2006; Etcétera febrero)

Además:

El modelo promoverá la prestación de servicios de telecomunicaciones por parte de los concesionarios y permisionarios de las estaciones de televisión, conforme a la legislación y disposiciones reglamentarias en materia de telecomunicaciones. (Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México, 2004; 3)

7.1.1.1 Críticas al contenido

La iniciativa era criticable por varias razones:

1. Volvía a definir a la radiodifusión como una actividad de interés público, no un como servicio público. Como se mencionó en el capítulo IV, el artículo 4° de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 (en cuya elaboración participaron activamente abogados de los radiodifusores) la precisó como una actividad de dicha naturaleza, contrariamente a lo señalado en la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1939, que la definía como un servicio público. Las comunidades de expertos habían manifestado la importancia de elevar a la radiodifusión al rango de servicio público, con la finalidad de dotar al Estado mexicano de mayores facultades para regular este servicio en atención a los derechos de expresión y a la información.

2. La COFETEL quedaba organizada de manera similar a la *Federal Communications Commission* estadounidense, agencia encargada de las telecomunicaciones y de la radio y televisión en aquel país. Sin embargo, ésta cuenta con mayores atribuciones que las propuestas para su homóloga mexicana, verbigracia, puede cancelar licencias y marcar algunas pautas de contenido.

3. La subasta pública¹⁸⁶ atendía a criterios eminentemente económicos¹⁸⁷. La Declaración de Principios de Libertad de Expresión -firmada y ratificada por el Estado

¹⁸⁶ El nuevo método de subasta pública propuesto en la iniciativa es el método utilizado en Estados Unidos para concesionar las frecuencias. "Since 1994, the Federal Communications Commission (FCC) has conducted auctions of licenses for electromagnetic spectrum." (Federal Communications

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

mexicano- señala: “[...] *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.*” (Principio 12 del instrumento internacional aludido). En relación con esto, el informe del año 2001 de la Organización de Estados Americanos –específicamente respecto al caso de Guatemala- señala lo siguiente:

La Relatoría señala que las concesiones de canales de televisión y ondas de radiodifusión deberían contemplar criterios democráticos que aseguren la representatividad de todos los sectores que conforman la sociedad. Las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen las concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, 2001; ¶ 32)

A su vez, esta disposición no procuraba evitar la concentración de frecuencias del espectro electromagnético que pudieran derivar a su vez, en prácticas monopólicas, pues los interesados en participar en el procedimiento de licitación sólo tenían que presentar una *solicitud* de opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, más no una *opinión favorable*.

4. Al establecer que las concesiones podrían ser refrendadas a los mismos concesionarios sin necesidad de un nuevo procedimiento de licitación, permitía descartar *de facto* la posibilidad de que la frecuencia fuera atribuida a otro particular interesado, es decir, permitía establecer una concesión *a perpetuidad*. Al concluir el plazo de la concesión – fijo de 20 años, lo cual en sí, constituía otra crítica-, la COFETEL estudiaría si ésta era susceptible de ser refrendada al mismo concesionario, mediante un procedimiento discrecional en el cual no se señalaban los parámetros ni las condiciones a considerar para refrendar o no el acto administrativo en cuestión.

5. En relación con el aumento 5% de los espacios de publicidad para los radiodifusores que tuvieran 20% de producción nacional independiente, la iniciativa omitía señalar lo que se consideraba como tal, es decir, dejaba al arbitrio de la

Commission, 2006; ¶ 1). Traducción libre de la autora: “Desde 1994, la Comisión Federal de Comunicaciones ha realizado subastas para asignar licencias del espectro electromagnético”.

¹⁸⁷ Si bien es cierto que en la iniciativa se requiere además, un “proyecto de producción y programación” para participar en la licitación a través de subasta pública, el elemento esencial de estos procedimientos sigue siendo el dinero, ya que una de las causales para que una licitación se declare desierta es la insuficiencia de ofertas financieras.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

autoridad estatal la determinación de si el concesionario había cumplido o no con tal condición.

6. La iniciativa proponía que el IFE fuera el encargado de pagar la publicidad electoral de los partidos políticos con cargo a sus prerrogativas durante los procesos electorales. Así mismo, obligaba a las empresas de radiodifusión a informar al órgano constitucional autónomo de los montos y detalles de cada contrato con los partidos políticos y los candidatos en períodos electorales. En este punto hay que hacer algunas observaciones.

La disposición dejaba sin materia el tan anunciado Convenio IFE-Televisa¹⁸⁸. Por otra parte, el artículo resultaba poco claro, ya que si el IFE era el encargado de pagar la publicidad de los partidos políticos, resultaba ilógico que no estuviera enterado de las contrataciones que se realizaran con ese fin entre los concesionarios y aquéllos, por lo que la obligación de enterarlo resultaba redundante.¹⁸⁹

7. La iniciativa dejaba prácticamente relegadas a las organizaciones sociales o no gubernamentales¹⁹⁰, pues proponía que los permisos se otorgaran a las instituciones educativas o relacionadas con el gobierno. Así mismo, exigía mayores requisitos para el otorgamiento de permisos que para el de concesiones. Finalmente, dichos permisos quedaban fuera del ámbito de atribuciones de la COFETEL pues su autorización era competencia exclusiva de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

8. La iniciativa autorizaba a los concesionarios de radio y televisión a transmitir, a través de las frecuencias asignadas al servicio de radiodifusión, servicios adicionales de telecomunicaciones. De acuerdo con el dictamen técnico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el punto era criticable pues:

¹⁸⁸ Cuya vigencia era temporal y estaba por concluir al momento de la publicación de la reforma en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁸⁹ Dos normas son redundantes si tienen el mismo ámbito de aplicabilidad e imputan al mismo caso la misma solución. Esto no debería crear problema, ya que no hay dificultad objetiva para resolver el caso al que se aplican las normas redundantes. Sin embargo, como lo ha señalado Ross, *"los jueces no admiten fácilmente que el legislador haya dictado leyes inútiles y, pues, tratan de otorgarles ámbitos diferentes, reformulándolas en un sentido que no es el que el legislador les ha dado"*. (Alf Ross, citado por Nino, 2005; 279)

¹⁹⁰ La ley anterior a la reforma señalaba que los permisos se otorgarían a *"ciudadanos mexicanos y entidades u organismos públicos"*.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

[...] el presente artículo deroga parte de la Política de Televisión Digital publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2004, así como el último párrafo de la condición III de los títulos de concesión de radio en el país. [...] En la Política el presupuesto para prestar servicios de telecomunicaciones en las bandas atribuidas a radiodifusión es que primero se garantice que el servicio de televisión se dé o se garantice que se dará en condiciones de alta definición, ahora eso no es necesario, es decir, incluso se podría llegar al extremo de prestar sólo servicios de telecomunicaciones. [...] Es claro que al sustituir el título y no otorgar otro complementario, se podría inclusive dejar de prestar el servicio de televisión. (Dictamen técnico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la Iniciativa por la cual se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, 2006; 13 y 14).¹⁹¹

Además, al establecer que la autoridad *podrá* requerir una contraprestación por la prestación de los servicios adicionales de telecomunicaciones, abría la posibilidad de que éstos se autorizaran de manera gratuita. En este sentido, también resulta prudente agregar un comentario hecho valer por los grupos de las organizaciones civiles durante la Mesa de Diálogo del año 2001 en relación con el proceso de digitalización:

[...] 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" [...] para ello [...] 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. (Ávila y otros, 2002, 114)

Incluso, el dictamen técnico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sobre el proyecto de decreto señala: "*[...] la política de televisión digital está planteada para que concesionarios y permisionarios participen de ella, con este artículo sólo los concesionarios pueden prestar servicios de telecomunicaciones*". (Dictamen técnico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la Iniciativa por la cual se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, 2006; 14). En este sentido, los afectados por los cambios propuestos en la iniciativa señalaron:

El presidente de la Red de Radiodifusores y Televisoras Educativas y Culturales de México, Ernesto Velásquez Briceño, dirigió una carta en la que manifestó su descontento de los llamados medios públicos por las modificaciones a la legislación de radio y televisión y de telecomunicaciones, ya que entre otras consecuencias se cancelan "las garantías que impulsen su permanencia y desarrollo. Sobre todo en el marco de la

¹⁹¹ Recordemos además, que para poder realizar la transición digital, a Televisa y a TV Azteca se les dará un segundo canal adicional; con los cambios propuestos en la iniciativa, las televisoras prácticamente se podrán quedar con este canal, ya que no se establecen mecanismos para la recuperación del espectro.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

conversión a radiodifusión digital que implicará fuertes inversiones para todos los sistemas de radio y televisión. La convergencia sitial y la prestación de nuevos servicios es proceso inevitable y necesario, pero esto debe hacerse bajo reglas transparentes, de competencia y equidad. El dictamen aprobado por los diputados, tal como está ahora, va contra dichos principios elementales. (Sosa, 2006; El Universal 3 de enero)

7.1.2 Proceso de aprobación

Jenaro Villamil resume ilustrativamente el devenir del proceso de aprobación del decreto en el Congreso de la Unión:

Televisa ha logrado traducir toda su fuerza financiera y mediática en poder político cuando más lo necesita. Para formar el "consenso desde afuera" a favor de las reformas que logró imponer en la Cámara de Diputados, doblegó a radiodifusores, cámaras industriales, funcionarios federales y candidatos presidenciales. Sus instrumentos: la amenaza y el chantaje. [...] En su afán por presionar para que se apruebe en el Senado, a toda costa y sin ninguna modificación, el paquete de reformas a las leyes de telecomunicaciones y de radio y televisión conocida como Ley Televisa, los altos ejecutivos de esa empresa han demostrado en menos de un mes su poder y presión ante Vicente Fox y los candidatos presidenciales. [...] A través de amenazas, tales como sacar del aire a los canales que están en su sistema de televisión restringida, suspender negociaciones y tratos con radiodifusores, bloquear contratos de publicidad y presionar abiertamente a través de sus noticiarios, los ejecutivos de Televisa doblegaron a radiodifusores, empresas de televisión por cable y funcionarios de las secretarías de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de Gobernación. Lo mismo hicieron con los líderes de organismos empresariales que impugnaron los cambios, comenzando por la cúpula de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT). (Villamil, 2006; Proceso 12 de febrero)

7.1.2.1 Cámara de Diputados

El primero de diciembre de 2005, sin siquiera aparecer en la orden de día, el diputado Heliodoro Díaz Escárraga dio cuenta de un dictamen de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, y la solicitud de dispensa de la segunda lectura presentada por el diputado perredista Pablo Gómez. (Monterrosa, 2006; Emequis abril)

A pesar de que en el Senado se había trabajado desde diciembre de 2002 en el proyecto de una ley de medios surgido de la sociedad civil y hecho suyo por varios miembros de la Cámara, el 22 de noviembre de 2005 apareció como calda del cielo (ciertamente provino de lo alto) una iniciativa sobre esa misma materia que fue dictaminada en una semana sin que la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, encabezada por el personero de Televisa Javier Orozco, convocara a sesión de trabajo. Sólo recabó firmas de sus integrantes y luego obtuvo la autorización de la Junta de Coordinación Política para introducir al pleno, en cuya agenda no estaba considerado, el dictamen correspondiente. Como se estila, los coordinadores dieron a sus diputados la orientación del voto correspondiente. Por eso se organizó la rara unanimidad sobre un texto que muy pocos, si acaso algunos, conocieron siquiera superficialmente. (Granados Chapa, 2007; Proceso 1593)

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**

De esta manera, a tan solo ocho días de su presentación “[...] los coordinadores de todos los grupos parlamentarios solicitaron al pleno que la propuesta fuese votada sin siquiera leer el dictamen. [...] Se requirieron cinco minutos reglamentarios para que los diputados pulsaran el botón verde que hay en cada una de las curules. [...] 327 legisladores aprobaron la reforma. Ninguno en contra. Cero abstenciones”. (Trejo, 2005; Etcétera suplemento diciembre)

La votación e inasistencia fue la siguiente:

Partido Político	Asistentes	Ausentes
Partido Revolucionario Institucional	161	61
Partido Acción Nacional	95	53
Partido de la Revolución Democrática	51	46
Partido Verde Ecologista de México	12	5
Partido del Trabajo	2	4
Convergencia por la Democracia	4	1
Independientes.	2	2

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados.

Es menester destacar que en tal fecha, los partidos políticos con el mayor número de legisladores ausentes en relación con su número total de curules fueron los diputados del Partido de la Revolución Democrática con una inasistencia del 47.42% y del Partido del Trabajo con un 66.67%. Este dato resulta complementario con las opiniones vertidas por los diputados de los diversos partidos políticos en los días subsecuentes a la fecha de votación. A pesar de que todos los legisladores votaron a favor de la iniciativa, sus opiniones fueron diversas e inclusive, contradictorias.

Días después de aprobar el proyecto, Pablo Gómez, en ese entonces coordinador del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, declaró:

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Ustedes saben que éste es un error que yo cometí -al aprobar las reformas-, es muy vergonzoso, porque no me di cuenta de que el refrendo de las concesiones, con el cambio de la tecnología, implicaba -a título gratuito- ampliar las concesiones a quienes hoy ya las tienen. Ese es el problema principal de esta ley." [...] Yo espero que el Senado la corrija, aunque esté mal que yo, que cometí este error aquí (el haber aprobado la minuta), les pida que ahora la corrijan allá, pero de repente uno comete errores. [...] el error lo cometí solito y no le voy a echar la culpa a nadie. [...] nos quedaría la opción de recurrir a la Corte en algunos temas de inconstitucionalidad, aunque habría que ver si se junta la tercera parte del Senado o de la Cámara de Diputados. (Ballinas, 2006; La Jornada 28 de marzo).

Incluso, el diputado perredista José Luis Medina Lizalde, integrante de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, aclaró: “[...] se marginó deliberadamente a nueve integrantes de la comisión, incluyéndolo a él, para que la ley se aprobara en fast track”.¹⁹² (Cabañas en García (coordinadora), 2007; 24) Su postura fue adoptada por su grupo parlamentario en la cámara baja, quienes señalaron a la diputada tabasqueña Dolores Gutiérrez Zurita¹⁹³, secretaria de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía en la Cámara de Diputados, como la principal promotora de la iniciativa y quien convenciera de sus atributos al diputado Pablo Gómez. Comunicóloga de profesión, la legisladora defendió su postura:

Los diputados de esta Legislatura se dieron a la tarea de dar este paso, que es producto de un trabajo hecho con seriedad, responsabilidad y con la convicción de poner a tiempo el reloj de México en materia de telecomunicaciones, radio y televisión. [...] Estamos entregando al Senado de la República una ley, producto del consenso, de muchos meses de trabajo por parte de legisladores, expertos, profesionistas y conocedores en la materia y, sobre todo, tomando en cuenta la visión de los concesionarios. (Boletín Informativo 2469, Cámara de Diputados, 2006; ¶ 9 y 10)

Sin embargo, la diputada tabasqueña se contradijo al admitir: “No hubo consultas. En la semana que la aprobamos no nos reunimos. Para qué, si ya sabíamos de los cambios desde el 22 de noviembre. Si los concesionarios (de la Cámara Nacional de la

¹⁹² Sin embargo, al revisar el dictamen de la iniciativa en la Cámara de Diputados, se encuentra que faltan más de nueve rúbricas de los integrantes de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía; los ausentes son diez: María Elena Orantes López, Esthela de Jesús Ponce Beltrán, María del Carmen Escudero Fabré, José Julio González Garza, José Julián Sacramento Garza, Yolanda Guadalupe Valladares Valle, María Beatriz Zavala Peniche, Luis Eduardo Mendoza Pérez, José Luis Medina Lizalde y Óscar González Yánez. El dictamen en comentario fue firmado –entre otros– por Federico Madrazo Rojas –hijo de Roberto Madrazo–; Marcela Guerra Castillo –vinculada a los intereses de TV Azteca–, Manuel Gómez Morán Martínez del Río –panista y ex director de Radio Televisión y Cinematografía en la Secretaría de Gobernación–, Dolores del Carmen Gutiérrez Zurita –perredista y ligada al entorno mediático– y Carlos Jiménez Macías –operador del candidato del PRI a la presidencia de la República.

¹⁹³ Periodista en radio en su natal Tabasco y ex reportera del periódico jalisciense *Ocho Columnas*, llegó a la Cámara de Diputados gracias al apoyo de Rosario Robles. Al principio, era férrea defensora de esta última y fuerte crítica de Andrés Manuel López Obrador. Cuando Rosario Robles perdió fortaleza política, Gutiérrez la criticó y empezó apoyar al ex alcalde de la ciudad de México. Se le considera cercana a Raúl Ojeda, en aquel entonces aspirante al gobierno de Tabasco; tanto así, que incluso se manejó su nombre como posible secretaria de Comunicación Social si Ojeda se convertía en gobernador.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Industria de Radio y Televisión) creen que se afectan sus intereses, están en su derecho de discutirlo. Es supersano que se discuta ampliamente en el Senado.” (Villamil, 2005; Proceso 11 de diciembre)

Estos datos y su porcentaje de inasistencia a la sesión del 1 de diciembre del 2005, nos hablan de que el Partido de la Revolución Democrática manejó un doble discurso; por una parte, votaron a favor del proyecto unánimemente y, por la otra, se ausentó casi la mitad de sus legisladores y, a la postre, el grupo retiró su apoyo al proyecto. Sin embargo, la estrategia no fue exclusiva del PRD.

El diputado Manuel Gómez Morín, coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la cámara baja, defendió el sentido de su voto señalando que se dotaba a la COFETEL de autonomía y mayores atribuciones; los comisionados permanecerían en su cargo por dos años y podrían ser reelectos por ocho años más, lo que permitiría mayor profundidad en los trabajos propios de su encargo y fomentaba su especialización en los temas mediáticos; se establecía un nuevo procedimiento para el otorgamiento de concesiones que evitaban la discrecionalidad; en materia electoral, promovía mayor equidad en el establecimiento de las tarifas que se cobraban a los partidos y; se abordaba el tema de la convergencia digital. (Entrevista del diputado Manuel Gómez Morín del 2 de diciembre de 2005, con Leonardo Curzio en Núcleo Radio Mil)

Sin embargo, los diputados federales de Acción Nacional admitieron que el dictamen no había sido suficientemente estudiando antes de su aprobación. “De acuerdo con versiones de legisladores del PAN, el tema de la Ley Federal de Radio y Televisión lo manejó únicamente Gómez Morín, y convocó a sus compañeros legisladores sólo cuando había que votarlo, sin mayor análisis.” (Teherán y Jiménez, 2005; El Universal 22 de diciembre) El propio coordinador panista, Manuel Gómez Morín admitió: “Yo tuve el dictamen (de radio y televisión) en mis manos como a las 10:00 de la mañana (del 1 de diciembre) y la sesión era a las 3:00 de la tarde. En ese tiempo fue cuando tuvimos que verlo en el grupo y, bueno, tuvimos que tomar una serie de decisiones”. (Herrera, 2005; El Universal 8 de diciembre)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Los diputados del PRI opinaron en el mismo sentido. Verbigracia, la diputada Marcela Guerra -integrante de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía y promotora de la propuesta- sostuvo que la iniciativa permitía reforzar a la COFETEL, así como, transparentar las nuevas posiciones para radio y TV, impulsaba la convergencia tecnológica y, quitaba el “[...] pie del Ejecutivo al cuello de los permisionarios”. (Entrevista de la diputada Marcela Guerra del 2 de diciembre de 2005, con Jorge Berry, en Radio S.A.).

Es muy explicable que el grupo parlamentario del PRI haya votado a favor de esta ley, cocinada al vapor por ellos mismos. Fue una iniciativa de su correligionario Miguel Lucero Palma, presentada apenas el 21 de noviembre. Tras ella están los acuerdos entre Televisa y el candidato tricolor Roberto Madrazo. De hecho ha sido el tabasqueño quien ha comandado el sentido de las votaciones y de las negociaciones de sus correligionarios en San Lázaro. Cada intervención en tribuna, cada voto se sopesa en cuanto a la contribución que abone a la candidatura madracista. Por eso recompensó de inmediato al diputado Lucero y la semana pasada se le hizo secretario general adjunto del CEN de su partido. (Quintana, 2005; La Jornada 23 de diciembre)

Empero, en el mismo grupo parlamentario se reconoció que la iniciativa aprobada era al menos “perfectible” e, incluso, presentaba contradicciones con otras normas jurídicas vigentes. Verbigracia, el diputado Carlos Flores Rico admitió que parte de la iniciativa contravenía las disposiciones del Instituto Federal Electoral (IFE) en materia de fiscalización a partidos políticos¹⁹⁴. *"Hubo un ligero descuido de nosotros y no lo quisimos discutir en el pleno (de sesiones el 1 de diciembre) para no aplazar la aprobación de la iniciativa de reformas; pero sí, el IFE tiene razón y debe modificarse la minuta para que la adquisición de espacios en radio y televisión no sea por candidatos sino por partidos". (Herrera, 2006; El Universal 24 de febrero)*

De estas declaraciones se puede notar la “línea” en los tres principales partidos políticos representados en la Cámara de Diputados para aprobar la iniciativa a pesar de que ésta no estaba a la altura de la materia que regulaba.

Como se ha podido apreciar, de los 41 cambios legislativos propuestos por la iniciativa con proyecto de decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y

¹⁹⁴ Hay que recordar que la iniciativa señalaba que los concesionarios tendrían que informar al IFE de las contrataciones de espacios publicitarios en medios de comunicación realizadas por *candidatos*, lo que contradice a la norma electoral.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Televisión, los más conspicuos son los relativos a la conformación y las atribuciones de la COFETEL; el procedimiento para otorgar las concesiones, así como, la duración y el refrendo de las mismas; el incremento de tiempo para publicidad cuando se tenga determinado porcentaje de producción nacional; la obligación de los concesionarios de informar al IFE de la publicidad contratada por los partidos políticos (y los candidatos) en tiempos electorales, facultando a este último para pagarla; la definición de los sujetos susceptibles de ser permisionarios y; la facultad que se otorgaba a los concesionarios para prestar servicios adicionales de telecomunicaciones.

El intrínsculo de estos cambios fue –en parte- salvaguardar las diversas inversiones de Televisa para prestar servicios adicionales de telecomunicaciones en el marco regulatorio de la materia, así como, su posición dominante en el sector aludido ante un resultado incierto de las elecciones presidenciales y/o posibles cambios en las políticas públicas de materia. El momento escogido por la televisora era, a sus ojos, el más adecuado, pues podía presionar a los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión para lograr la aprobación de la iniciativa a cambio de apoyo a los candidatos presidenciales en la contienda electoral próxima a comenzar. La presión surtió efecto y el proyecto de Televisa fue aprobado unánimemente en la Cámara de Diputados, sólo 8 días después de haber sido presentado; en contraste, la iniciativa producto de lo discutido en la Mesa de Diálogo del año 2001 nunca fue dictaminada. Finalmente, al igual que lo ocurrido en el año 2002 cuando el Ejecutivo emitió los decretos comentados en el capítulo que precede, la “negociación” de la iniciativa se dio en privado en una red de actores muy cerrada.

7.1.2.2 Cámara de Senadores

“*Rechazamos una reforma al vapor*” fue el título del desplegado publicado el lunes 12 de diciembre del 2005 en diversos diarios del país; en él se estamparon las rúbricas de actores, escritores, periodistas, investigadores, cineastas, políticos, etc¹⁹⁵. A éste se sumaron los de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática (CANIETI), la Academia de Ingeniería, la Red de

¹⁹⁵ Entre ellos estaban Fátima Fernández Christlieb, Raúl Trejo Delarbre, Gabriel Sosa Plata, María Teresa Gómez Mont, Ciro Gómez Leyva, Pascal Beltrán del Río, Miguel Carbonell, Fernando Mejía Barquera, entre otros.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Radiodifusores y Televisoras Educativas y Culturales de México A.C.; Grupo Radio Fórmula y sus 108 afiliados (representados por el Lic. Rogerio Azcárraga Madero); Radiodifusores Independientes Organizados, A.C. (encabezados por Roque Chávez López), entre otros. Todo ellos expresaban su oposición a la iniciativa aprobada en 7 minutos en la Cámara de Diputados, once días atrás. Para quienes la promovían, la mitad del camino estaba andado, sólo restaba la cámara revisora. Empero, la discusión y aprobación de la misma en la Cámara de Senadores no sería tan corta como en su colegisladora.

La minuta¹⁹⁶ que contenía el proyecto de decreto llegó al Senado de la República sólo días después de su aprobación en la cámara de origen mediante oficio DGPL 59-II-5-2175 del 1 de diciembre de 2005 firmado por los diputados María Sara Rocha Medina y Marcos Morales Torres, secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara Diputados: *“Tenemos el honor de remitir a ustedes para sus efectos constitucionales el expediente con la Minuta Proyecto de Decreto por el que reforman, adiciona y deroga (sic) diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión. [sic] aprobada en esta fecha por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.”* (Oficio número DGPL 59-II-5-2175 del 1 de diciembre de 2005)

El 8 de diciembre de ese año fue turnada para su dictamen a las comisiones de Estudios Legislativos Primera y a la de Comunicaciones y Transportes, esta última presidida por el senador panista Héctor Osuna. Algunas fuentes indican que el día anterior, Bernardo Gómez y Emilio Azcárraga sostuvieron una reunión con el presidente de la República durante la cual *“[...] incluso lograron convencer a Fox, el 7 de diciembre de 2005, para que aprobara la reforma vía fast track, a pesar de la oposición de altos funcionarios de la SCT y de Gobernación. [...] A raíz de esta reunión, ni en Gobernación ni en la SCT se ha objetado públicamente el contenido de la Ley Televisa”*. (Villamil, 2006; Proceso 12 de febrero)

Los promotores de la minuta tenían aliados poderosos en el gabinete del presidente Vicente Fox:

¹⁹⁶ Cuando una iniciativa es aprobada en una cámara del Congreso de la Unión y pasa a la otra, recibe el nombre de minuta.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

1.- Emilio Goicoechea Luna, secretario particular del mandatario.

Además de haber organizado a los concesionarios a favor de Televisa, Tejado Dondé tenía el apoyo, para esa reforma, del secretario privado de Fox, Emilio Goicoechea Luna. Este interés se confirmó tras las llamadas que recibieron varios senadores del PAN desde Los Pinos para convencerlos de que apoyaran la minuta que los diputados aprobaron en menos de siete minutos el 1 de diciembre de 2005. Goicoechea no era nuevo en el tema, pues participó con los legisladores Javier Corral, Héctor Osuna –impulsor de la reforma en el Senado-, Emilio Gamboa y Erick Rubio en la Conferencia Parlamentaria sobre Telecomunicaciones. Goicoechea mantuvo contactos con los diputados Javier Orozco, que aprobó el dictamen; el priista Miguel Lucero Palma, autor de la iniciativa original redactada por órdenes de Roberto Madrazo y la perredista Dolores Gutiérrez. (Cabañas en García (coordinadora), 2007; 24)

2.- Eduardo Medina Mora, secretario de Seguridad Pública y otrora titular del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en el sexenio de Vicente Fox. Desde el 14 de enero de 2004, Eduardo Medina Mora se incorporó al consejo de administración de *Grupo Crea TV*, en calidad de apoderado; entre los principales accionistas de la empresa se encuentra Carlos Quintero Íñiguez, hermano de Alejandro Quintero, vicepresidente de comercialización de Televisa. Al tiempo, Medina Mora es amigo desde la infancia de Bernardo Gómez. (Villamil, 2006; Proceso 22 de enero) “*A pesar de ser el responsable de la seguridad nacional, indican estas fuentes, Medina Mora veía personalmente los asuntos delicados relacionados con Televisa y TV Azteca*”. (Villamil, 2006; El Orbe 25 de enero)

El actual secretario de Seguridad Pública y exdirector del Ciesen hizo “discretas” llamadas a varios de los académicos e intelectuales firmantes de los desplegados de prensa publicados del 12 de diciembre último –en los que cuestionaban la llamada “Ley Televisa”- para convencerlos de las bondades de las reformas que le otorgarían al consorcio el control del espectro radioeléctrico por más de 40 años, e informales que la iniciativa “sí pasará”. (Villamil, 2006; Proceso 25 de enero)

3.- Francisco Gil Díaz, secretario de Hacienda y Crédito Público. Como antecedente de la cercanía entre Gil Díaz y el consorcio televisivo, en 2001, el titular de este ministerio logró que se le condonara un crédito fiscal de casi 400 millones de pesos. (Villamil, 2006; Proceso 26 de febrero) En esta ocasión, el Secretario hizo llegar un documento de apoyo a la minuta al senador Héctor Osuna –en su carácter de presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes en el Senado de la República-, firmado por Raúl Abraham Gómez Ramírez, director general de

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Legislación y Consulta, Entidades Paraestatales y Fideicomisos. Sin embargo, la gestión fue más allá:

Al sumarse a la misma operación de apoyo a la minuta, "a pesar de sus deficiencias", la Cámara Nacional de la Industria de Televisión por Cable envió su última posición el 8 de febrero, mediante un oficio firmado por su presidente, Alejandro Puente Córdoba. Integrantes de esta cámara subrayaron a Proceso que a través de la Secretaría de Hacienda fueron también "exhortados" a apoyar a Televisa, además de que se sugirió el riesgo de que los canales del poderoso consorcio televisivo dejaran de transmitirse en los sistemas de televisión restringida. La mayoría de estos oficios, incluyendo el de Hacienda, fueron enviados en vísperas de que se iniciaran las consultas en el Senado de la República con expertos en telecomunicaciones, académicos, periodistas y funcionarios involucrados. (Villamil, 2006; Proceso 26 de febrero)

El arribo de la minuta despertó una serie de reacciones de diversos actores políticos y académicos que esgrimían una diversidad de argumentos jurídicos, técnicos, políticos, sociales y económicos en contra de ésta. Por ejemplo, el mismo 8 de diciembre, las comisiones dictaminadoras recibieron la opinión de la Comisión Federal de Competencia acerca del contenido de la minuta: "[...] no evita fenómenos de concentración en la asignación del espectro, y propicia el favoritismo hacia las empresas que ya tienen concesión". (Carriedo, 2006; Etcétera). También se manifestaron en contra "la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el relator especial para la Libertad de Expresión, Eduardo Bertoni, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, así como el subsecretario de la SCT, Jorge Álvarez Hoth, y los senadores que impulsaron hace tres años una iniciativa de reforma integral a la ley." (Carriedo, 2006; Etcétera)

En este ambiente de controversia, el 13 de diciembre de 2005, el Senado de la República determinó no dictaminar la minuta en el periodo ordinario de sesiones que terminaría el 15 de ese mes y, posponer este procedimiento para febrero del siguiente año:

Visto el resultado de este encuentro [...] propongo a ustedes, como lo han pedido personalidades del mundo cultural y académico, así como diversos grupos sociales, nos demos el tiempo el próximo receso legislativo para que las comisiones que ustedes representan escuchen a quienes quieren dar sus puntos de vista sobre el tema que nos ocupa y podamos tener el dictamen correspondiente en el mes de febrero próximo. Así, la minuta recibida de la Cámara de Diputados será votada por el Senado de la República con la mayor responsabilidad. Aceptado.¹⁹⁷ (Archivo personal)

¹⁹⁷ Este documento tiene las antefirmas de tres senadores del PAN, tres del PRI, una del PRD y una del PVEM. De éstas, sólo se reconoce el nombre de la senadora Gloria Lavara.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Este día, y ante la oposición de diversas organizaciones públicas y privadas, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, publicó un desplegado en el que expresó el respaldo de todos sus agremiados a la minuta de la Cámara de Diputados. Empero, al día siguiente, se publicó otro en el que decenas de radiodifusores, encabezados por Rogerio Azcárraga y Roque Chávez López desmintieron la unidad de la CIRT. En el mismo señalaron:

En relación con el desplegado publicado por la CIRT en que se asume una total representación de la industria de radio y televisión, los que suscribimos manifestamos nuestro pleno rechazo a su contenido ya que una vez más no fuimos consultados debidamente para su conocimiento y aprobación [...] De aprobarse la minuta enviada por la Cámara de Diputados, después de un proceso realizado con inusitada rapidez, podría ocasionarse un daño irreversible y la desaparición de aproximadamente 750 estaciones radiodifusoras de AM [...] si previamente no se les autoriza el uso de un canal de frecuencia modulada, que les facilite el acceso a la convergencia tecnológica, que es por cierto, el propósito fundamental de la iniciativa. (Desplegado publicado en Uno más Uno, 2005; 16).

A la ola de reacciones adversas al proyecto enviado por la Cámara de Diputados se sumó la carta -enviada a todos los senadores el 11 de enero del 2006- suscrita por la CANIETI, (encabezada por su presidente María Teresa Carrillo Prieto) y por el Colegio Nacional de Economistas, en la que se señalaba: “[...] Nos preocupa que la reforma que comentamos haya sido elaborada parcialmente, sólo considerando el desarrollo de los servicios de radiodifusión y que resulte en beneficios inequitativos por lo que se solicita revisar y complementar dichos cambios.” (Oficio remitido por la CANIETI el 11 de enero de 2006 bajo el asunto: “Requerimiento de adecuaciones al Decreto que reforma la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión.”)

Para este momento, era evidente que la minuta enviada al Senado no había cohonestado los intereses de todos los actores de industria y mucho menos, los de los organismos y sectores que podían ser afectados por las disposiciones propuestas. Inclusive, se realizó al margen de las autoridades federales encargadas de las comunicaciones: “Fuentes consultadas en la SCT informaron que la iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados no les fue consultada en diciembre de 2005” (Cardoso, 2006; La Jornada 13 de enero), “[...] pasaron por encima de las secretarías de Gobernación y de Comunicaciones y Transportes, ignoraron a los concesionarios que ahora se rebelan, al Instituto Federal Electoral y a los senadores, académicos y

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

organizaciones que durante años construyeron un proyecto frente a la legislación de 1960". (Ibarra, 2005; Síntesis Razones de Ser 14 de diciembre)

Sin embargo, no todos sus detractores sostenían una oposición desinteresada. El antagonismo de Rogerio Azcárraga y Roque Chávez López no derivó del contenido de la propuesta, si no de lo omitido en ésta. La animadversión de los grupos por ellos representados radicaba en que la minuta no incluía un plan de convergencia digital que garantizara la asignación de estaciones *combo* de frecuencia modulada (FM) a las radiodifusoras de amplitud modulada (AM), es decir, estaciones espejo en FM que permitiera a las estaciones que ahora se encuentra en AM transitar a la tecnología digital.

Recordemos que el acuerdo de Política de Televisión Digital del 2004 sólo contemplaba otorgar temporalmente a las *televisoras* un canal adicional en el sistema digital para que éstas transitaran a dicho sistema. Empero, no hubo convenio alguno para las radios en AM, por lo que la oposición de estos grupos empresariales fue una táctica para forzar la inclusión de tal disposición en la minuta y aprovechar la aprobación del paquete. Ello fue admitido por Roque Chávez quien señaló: "*Lo que negociamos [...] fueron dos cosas: diferir la discusión hasta febrero y [...] que las AM las suban a la FM. Si esta iniciativa entra sin este transitorio, pues acabarán por matar las AM*". (Bravo, 2006; Universo de El Búho número 71).

El aplazamiento de la discusión del dictamen en la Cámara de Senadores no emanó de la férrea oposición a la minuta expresada por investigadores, periodistas, académicos, escritores, cineastas, entre otros; la dilación atendió a la presión de ciertos grupos de radio que no vieron sus intereses favorecidos por ésta.

A pesar de todo, para finales de enero y principios de febrero de 2006, muchas de las voces que en diciembre del 2005 y la primera quincena de 2006 se habían levantado en contra la minuta, callaron.

A través de amenazas, tales como sacar del aire a los canales que están en su sistema de televisión restringida, suspender negociaciones y tratos con radiodifusores, bloquear contratos de publicidad y presionar abiertamente a través de sus noticiarios, los ejecutivos de Televisa doblegaron a radiodifusores, empresas de televisión por cable y funcionarios de las secretarías de Comunicaciones y Transportes (SCT) y Gobernación. Los mismo hicieron

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CÁMPUS ESTADO DE MÉXICO

con los líderes de organismos empresariales que impugnaron cambios, comenzando por la cúpula de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), que el 24 de enero decidió apoyar de manera "unánime" las reformas, a pesar de que antes pedían tiempo para incorporar otros cambios. (Villamil, 2006; Proceso 1528)

En el caso de los radiodifusores retractores, el 23 de enero "[...] se realizó una reunión extraordinaria en el seno de la CIRT para presionar a los rebeldes y, en especial, convencer a Rogerio Azcárraga que respalde los cambios". (Villamil, 2006; Proceso 6 de febrero). Al día siguiente, se envió un oficio al Senado en el que la CIRT manifestó un apoyo más unificado a la minuta.

Con García Gamboa en la presidencia de la CIRT, el consorcio de la familia Azcárraga logró contener el descontento de algunos radiodifusores en relación con la llamada "Ley Televisa" y facilitó el trabajo de cabildeo que para abrir paso a la iniciativa efectuó Javier Tejado Dondé, y la negociación legislativa embezada por Javier Orozco Gómez en la Cámara de Diputados y por Emilio Gamboa Patrón nacido en el DF pero de ascendencia yucateca en el Senado. (Mejía, 2006; Etcétera 1 de octubre)

Por otro lado, la CANIETI, luego de su oposición inicial, envió al senador Enrique Jackson, presidente de la Mesa Directiva del Senado y a la vez, coordinador del grupo parlamentario del PRI, una carta en los siguientes términos:

En este sentido, respetuosamente exhortamos al Senado de la República a continuar con el proceso de revisión de las propuestas de la minuta en cuestión, y en virtud de los avances que ya contempla la minuta turnada por la Cámara de Diputados, aprobar la misma, en sus términos, dentro del período que inicia el 1 de febrero; sin que ello obste para que de inmediato se continúe con los trabajos de la industria con el Congreso para realizar las reformas legislativas complementarias a la Ley Federal de Telecomunicaciones, que resultan indispensables para el avance del sector de las telecomunicaciones. (Torres, 2006; 11)

La coacción a CANIETI se realizó de dos maneras. Televisa amenazó con suspender las compras a los proveedores de electrónica e informática agremiados a la cámara y; en algunos estados, como Michoacán, retiraron la transmisión de su señal en algunos sistemas de cable, los cuales resintieron las quejas de sus suscriptores. (Corral, 2006; El Universal 14 de febrero)

A pesar de que diversas fuentes identificaron a agentes de Televisa como los autores intelectuales y gestores del proyecto de reforma, éstos siempre negaron que la iniciativa hubiera nacido en el seno de la televisora. Esto ya que la empresa buscaba "[...] hacerse de una credibilidad mínima entre la audiencia semicautiva [...] (para construirse) como suerte de árbitro paralelo de la contienda política nacional. [...]"

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Televisa, un árbitro político. Sí, pero no un árbitro institucional, al estilo IFE. Un árbitro privado, con intereses propios." (Báez, 2005; Etcétera noviembre). Por ello, la empresa necesitaba desembarazarse de la idea de que la minuta había nacido en su "casa" para proteger sus intereses en menoscabo de los de la nación. Así, era imperativo que el proyecto tuviera el apoyo de todo el sector beneficiado –en teoría- por la minuta, y diera la apariencia de que ésta resolvía una necesidad legítima de aquél.

La minuta también provocó reacciones opuestas al interior de la cámara alta y polarizó las posiciones de los senadores al interior de los grupos parlamentarios. Dentro del Partido Acción Nacional el "cisma" fue evidente. Los detractores de la minuta estaban encabezados por el senador Javier Corral, para quien el proyecto sólo favorecía la estructura oligopólica de los medios y "regalaba" el espectro electromagnético a los concesionarios. Agregaba que una buena reforma en medios debía comprender por lo menos: 1) límites a la concentración de los medios; 2) instrumentos de defensa de los ciudadanos frente a ellos, mediante el derecho de réplica como instrumento fundamental para la intermediación y no penalización de asuntos en materia de opinión y libertad de expresión y, 3) elementos para el desarrollo de la función social de los medios. (Especial, 2005; El Porvenir 18 de agosto).

De esta misma fracción parlamentaria, los senadores que apoyaban la minuta estaban liderados por el senador Héctor Osuna, quien declaró: "[...] sería lamentable el querer buscar que todo esté perfecto, que tenga todos los temas que se han tocado y que nos quedemos con otra frustración más de algo que no sale en el Congreso". (Rubí, 2006; 24). Así mismo, sostenía que la minuta era un gran avance en comparación con la norma vigente pues daba impulso a las políticas públicas para la digitalización.

En el Partido Revolucionario Institucional, el principal opositor a la minuta era el senador Manuel Bartlett, quien junto con Javier Corral, había impulsado una reforma en medios tres años atrás. Las razones de su oposición a la minuta radicaban en que ésta privilegiaba de tal manera a las televisoras, que podía llegar incluso a colocarlas en una posición de superioridad frente al Poder Legislativo. Otra seria detractora de la minuta dentro de las filas del PRI era la senadora yucateca Dulce María Sauri, quien sostenía que la minuta ponía en riesgo "[...] los tres elementos fundamentales para la

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

democracia y el desarrollo nacional: la pluralidad, la diversidad, y la sana competencia [...]." (Villamil, 2006; Proceso 31 de marzo).

En el mismo tenor del senador Osuna, el senador priísta Erick Rubio sostenía: "[...] *el peor de los mundos sería no hacer nada y dejar la legislación como está*"; mientras que el senador Emilio Gamboa, señaló "[...] *que dado el avance tecnológico, era necesario legislar a partir de las nuevas necesidades*". (Villamil, 2006; Proceso 31 de marzo).

Contrario a sus compañeros diputados, los senadores del Partido de la Revolución Democrática se manifestaron en contra de la minuta desde un principio. Sus observaciones se centraban en los siguientes puntos:

Raymundo Cárdenas pidió no provocar el surgimiento del México bronco; César Raúl Ojeda resaltó la gravedad de no tomar en cuenta que la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) alertara sobre la forma en que se violenta el artículo 28 constitucional, que la Cofetel advirtiera que no se asegura la rectoría del Estado ni se fortalece al órgano regulador, ni tampoco la opinión contraria del Instituto Federal Electoral. Jesús Ortega, en tanto, aludió al riesgo de abrir camino a poderes fácticos para que se pongan por encima de los poderes del Estado. (Becerril, 2006; La Jornada 31 de marzo)¹⁹⁸

Algunas revistas apuntaron a que la oposición de la bancada perredista en la cámara alta respondió a una reyerta entre Andrés Manuel López Obrador y Bernardo Gómez; el primero reclamó a aquél el desinterés de la televisora para con su toma de protesta como candidato de la *Alianza por el bien de todos* –Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Convergencia- a la presidencia de la República -10 de diciembre de 2005-, en tanto que había transmitido en vivo la del candidato del Partido Acción Nacional –Felipe Calderón Hinojosa. El ejecutivo de Televisa respondió que la diferencia de trato se debía a que el candidato del PAN había pagado por ese tiempo. "[...] *La discusión subió de tono hasta los insultos. [...] No hubo conciliación ni palabra amistosa que terminara la charla entre el político y el empresario. Días después, los senadores perredistas expresaron su desacuerdo con las reformas a la*

¹⁹⁸ Empero, es necesario reflexionar sobre la posición del PRD ante la aprobación de ciertos cambios normativos fundamentales para el país. Recordemos que años atrás, ante las reformas en materia indígena, el PRD en el Senado de la República votó a favor de la iniciativa presentada en esa cámara, mientras que en la Cámara de Diputados votó en contra, argumentando en aquella ocasión que los senadores "no habían puesto atención" al documento y se "descuidaron". En este caso siguieron una estrategia semejante, con el objetivo de quedar bien tanto con las grandes empresas televisoras como con sectores de la opinión pública.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

legislación en medios, a través de una carta abierta retiraron su apoyo a la minuta”.
(Agenda, 2006; Etcétera 1 de enero)

En el mes de febrero dio inicio una serie de cinco consultas públicas en el seno de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, en las que “[...] *participaron 46 personalidades y organizaciones, de las que 34 - casi 74 por ciento del total- expresaron su desacuerdo con aprobar la ley en sus actuales términos.*” (Becerril, 2006; La Jornada 31 de marzo) A las consultas concurrió, al igual que en la Secretaría de Gobernación en el año 2001, una diversidad de organismos sociales y públicos –como COFECO, COFETEL y el IFE- periodistas, académicos, sindicatos, canales de televisión -Canal 11-, redes de radiodifusores culturales y comunitarios, etcétera.¹⁹⁹

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECO), a través de su titular Eduardo Pérez Motta, señaló que lo dispuesto en la minuta contravenía a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional -prohibición de monopolios. Por su parte, el titular de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), Jorge Arredondo, sostuvo que aunque a este órgano regulador se le atribuían facultades en materia de radiodifusión, éstas eran limitadas²⁰⁰. También sostenía que aun cuando en la exposición de motivos de la minuta establecía que COFETEL adquiriría cierta autonomía, lo cierto era que la misma seguiría siendo un órgano desconcentrado de la SCT y por tanto, subordinada a ésta. Además:

coincidieron los dos funcionarios, (la minuta) genera asimetría, porque permite a los concesionarios de radio y televisión prestar servicios de telecomunicaciones mediante un régimen simplificado de acceso al espectro, que los exime de tener que participar en licitación alguna, sólo deberán presentar solicitud. [...] se recalcó que en la minuta no se establecen criterios ni requisitos suficientes que aseguren la probidad, conocimiento e imparcialidad de los consejeros de la Cofetel, por lo que podrán integrar ese organismo quienes estén ligados a Televisa o le benefician. (Becerril, 2006; La Jornada 31 de marzo)

El Instituto Federal Electoral aludió a la contradicción de la minuta con respecto a las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya

¹⁹⁹ También participaron: el Colegio Nacional de Economistas, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, la Coordinación Nacional Permanente de Peritos en Telecomunicaciones, la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, la Academia de Ingeniería.

²⁰⁰ Por ejemplo, carecería de facultades para auditar y en su caso, sancionar a los concesionarios de radio y televisión, a los que supuestamente debería de regular. Esto marca una diferencia muy importante con respecto a la *Federal Communications Commission* estadounidense, la cual tiene facultades incluso para retirar licencias.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

que la minuta “facultaba” a los *candidatos* para contratar con los concesionarios espacios publicitarios en tiempos electorales, lo cual está prohibido por la disposición electoral pues ésta sólo autoriza a los partidos políticos para tal fin. Por otra parte, también señaló que sin importar que la exposición de motivos de la minuta señalara que el IFE sería el encargado de contratar estos tiempos a nombre de los partidos políticos, el articulado de la propuesta únicamente lo facultaba para *pagar* dichos tiempos, lo que no le permitiría negociar los términos y condiciones de esos contratos. Otros actores invitados a las consultas señalaron que al establecer a la subasta pública como mecanismo para la obtención de concesiones “[...] *no se establecen condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir y operar estaciones de radio o televisión, ni posibilitan la actualización tecnológica de radios en la frecuencia de AM ni de los medios públicos.*” (Becerril, 2006; La Jornada 31 de marzo)

Para este momento, los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios (Héctor Larios del PAN, Enrique Jackson del PRI, César Ojeda del PRD y Gloria Lavara del PVEM) sostenían que la minuta debía ser modificada y perfeccionada considerando lo expuesto en las distintas consultas que tuvieron lugar en el propio Senado de la República. Por una parte, Héctor Larios del PAN, afirmaba: “[...] *la minuta tiene temas que deben ser perfeccionados*” y “[...] *adelantó que su partido ya tiene propuestas para mejorarla.*” (García, 2006; 9) Por otro lado, el coordinador priísta Enrique Jackson comentó que no buscarían “[...] *privilegiar a algunos y dejar fuera a otros*” y que pugnarian “[...] *por propiciar la competencia entre industriales del ramo*”. (García, 2006; 9)

Empero, el ambiente de “discusión” se vio interrumpido cuando el 01 de marzo del 2006, el periódico El Universal sacó a la luz una serie de grabaciones entre Javier Tejado Dondé y Rafael Aranda, las cuales daban cuenta de las presiones de la televisora sobre diversos legisladores y otros organismos relacionados con la industria de la comunicación. En específico, se apreciaba la presión sobre María Teresa Carrillo, presidente de CANIETI, con la finalidad de que la organización por ella presidida regulara su postura adversa al proyecto; inclusive, se escuchaba que Javier Tejado

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Dondé habría redactado una carta de apoyo a la minuta -que eventualmente, suscribiría la dirigente de CANIETI, posiblemente, en contra de sus convicciones.²⁰¹

El proceso privado no se limitó a presionar a las organizaciones mediáticas. Entre el 1 y 3 de febrero, Emilio Azcárraga Jean y Bernardo Gómez sostuvieron encuentros con el presidente Vicente Fox y los candidatos presidenciales de los tres principales partidos políticos- Andrés Manuel López Obrador, Felipe Calderón Hinojosa y Roberto Madrazo Pintado-, en el hotel Rodavento de Avándaro, en lo que Jenaro Villamil denominó *Operación Valle de Bravo*.²⁰² “Los directivos de Televisa les sugirieron a los tres candidatos que facilitarían la aprobación de la minuta sin cambio alguno. [...] El fin de semana en Valle de Bravo fue productivo para los directivos y miembros del Consejo de Administración de Televisa. Llevaron a los candidatos a su propio territorio.” (Villamil, 2006; Proceso 1534)

Jenaro Villamil teoriza sobre algunos de los recursos de negociación de los concesionarios para con los candidatos a la presidencia de la República: “[...] apoyo a la campaña [...] estrategias para aumentar el puntaje del abanderado [...]; diferir los pagos [...] por concepto de spots” (Villamil, 2006; Proceso 1538). Empero, se aprecia que en la estrategia de negociación con otros actores de la industria –como la CANIETI-, los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional utilizaron recursos negativos –verbigracia, amenazas-, por lo que cabe la posibilidad de que también recurrieran a éstos para negociar con los actores políticos. De hecho, lo más probable que es haya sido una combinación de incentivos positivos y negativos, tal como dio cuenta el senador César Ojeda: “El cabildeo (de Tejado) fue más allá de tratar de convencer con razones, fue para deslizar sugerencias y ofertas, especialmente en el marco de las elecciones, llegó al punto de ofrecer, por ejemplo, incluir en el contenido de la difusión de las campañas o hacer presente o ausentar a personas y candidatos.” (Gascón, 2006; Reforma 24 de mayo)

²⁰¹ Estas conversaciones abrieron el debate de los límites honestos del cabildeo de leyes, ya que por un lado, los agentes de la televisora argumentaban que ellos sólo hablaban a favor del proyecto, sin embargo, fue evidente que no se limitaban a ello, sino que también redactaban cartas que luego son suscritas por otros organismos.

²⁰² En la encerrona, Bernardo Gómez degolló a un gallo frente a los asistentes señalando: “Aunque Emilio no quiere que se mencione a nadie, sí quiero decirles que esto le puede suceder a quien se meta con Televisa.” (Villamil, 2006; Proceso 1534)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

A pesar de todo, los aspirantes al poder presidencial evitaron asumir una postura pública definida con respecto al controvertido proyecto.

Los tres candidatos de entonces calcularon que su deliberada prudencia y silencio sobre el tema sería visto con buenos ojos por los concesionarios, y ello les facilitaría negociaciones favorables para obtener mayor y mejor tiempo aire en la disputa por las elecciones. Ninguno de los actores políticos que pudo haber reorientado el silencio de la reforma ha dado una explicación acerca de su silencio. Todos jugaban a la guerra electoral, pensando ingenuamente que tendrían capacidad de calcular sus efectos y que una vez que ganaran las elecciones, tendrían la posibilidad de renegociar los términos de la relación con las empresas de la industria audiovisual. Todos hicieron una lectura equivocada. (Escobedo, 2006; Etcétera octubre)

Pese a lo sostenido por los coordinadores de los grupos parlamentarios en los días previos, el miércoles 22 de marzo, una mayoría de los senadores del PAN y el PRI, decidieron apoyar la aprobación de la minuta en sus términos -hubo senadores “disidentes” en cada uno de estas fracciones parlamentarias, verbigracia, en el PAN votaron 19 a favor de la minuta y 12 en contra, mientras que en el PRI fueron 25 a favor y 14 en contra. Además, “[...] acordaron impulsar dos dictámenes de reforma para incorporar a la Comisión Federal de Comunicaciones [sic] a la vigilancia de la entrega de concesiones, y pedir al Ejecutivo que elabore reglamentos de “protección” a las radios comunitarias y medios estatales”. (Redacción El Universal, 2006; El Universal 23 de marzo)

En este orden de ideas, con respecto a la bancada panista: “[...] Manuel Espino se había reunido a principios de marzo con Felipe Calderón para abordar el tema. Coincidieron entonces que, en sintonía con lo que el Consejo Político había considerado días antes, la reforma a la ley de medios electrónicos era contraria a los principios democráticos del PAN, por lo que no la apoyarían en el Senado”. (Camarena y Zepeda, 2007; 137 y 138). Empero, “[...] dos semanas antes de la aprobación de la Ley Televisa, Goicoechea operó junto con Ramón Muñoz, en ese momento el número tres de Los Pinos, con Manuel Espino, dirigente nacional del PAN y con Josefina Vázquez Mota, entonces coordinadores de la campaña de Felipe Calderón Hinojosa, para garantizar suficientes votos blanquiazules en el Senado”. (Cabañas en García (coordinadora), 2007; 25)

El 20 de marzo de 2006, Josefina Vázquez Mota y Bernardo Gómez llegaron al acuerdo de aprobar la minuta en sus términos. “Como testigo e intermediario de este

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

pacto se encontraba el socio y amigo de Gómez, Eduardo Medina Mora, titular de la Secretaría de Seguridad Pública y ex director del Centro de Investigación y Seguridad Pública (Cisen)". (Villamil, 2006; Proceso 1538) Manuel Espino fungió como operador del acuerdo. El 22 de marzo convocó a los senadores panistas a una reunión a puerta cerrada en la Torre Azul, sede de la fracción panista en el Senado, durante la cual presionó a los legisladores de su partido a definir el sentido de su voto a favor de la minuta. *"Esa fecha, Larios cambió su posición y la correlación de fuerzas al interior de Acción Nacional quedó claramente definida a favor de la Ley Televisa, 'en sus términos': 30 senadores estaban por la aprobación y menos de 16 en contra"*. (Villamil, 2006; Proceso 1538)

De esta forma, el apoyo de la bancada se encaminó conforme a los intereses electorales. *"Los tiempos electorales nos doblegaron", confió uno de los legisladores panistas presentes en la reunión. 'Pesó el argumento de que no era posible que sólo el PRI capitalizara el apoyo a la ley'"* (Villamil, 2006; Proceso 1534)

El apoyo del PRI en el Senado a la minuta devino de una lógica distinta, pues la iniciativa había sido presentada por un legislador de ese partido. El 22 de marzo, *"Enrique Jackson citó a los integrantes de su fracción para definir el sentido del voto que emitirían. La correlación ese día fue la siguiente: 14 senadores votaron por cambios en la minuta y 25 a favor de que se aprobara "en sus términos". Jackson no manifestó el sentido de su voto, pero era claro que estaba a favor de aprobarla cuanto antes [...] para el 30 de marzo, sólo 11 senadores de PRI se mantuvieron en contra"*. (Villamil, 2006; Proceso 1538) Empero, los intereses de los senadores del grupo parlamentario del PRI no sólo estaban alineados a los de su candidato.

Fuentes de la bancada reconocieron que a varios legisladores se les ha dicho que tiene más posibilidades de aparecer en las listas de candidatos plurinominales si apoyan hasta el final la llamada Ley Televisa [...] 30 senadores de los 58 senadores del PRI se inscribieron en las listas de precandidatos a la Cámara de Diputados, entre ellos el coordinador, Enrique Jackson. (Salazar, 2005; Reforma 27 de marzo)

Hasta este momento, Televisa y TV Azteca habían mantenido discreción con respecto al asunto; sin embargo, el 27 de marzo, casi simultáneamente, definieron sus puntos de vista sobre la minuta pendiente de aprobar a través de los conductores de sus principales programas de noticias, Joaquín López Dóriga y Javier Alatorre,

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

respectivamente. López Dóriga negó que Televisa hubiera presionado a los legisladores para aprobar el proyecto, o bien, haber ofrecido favores para apoyar a los candidatos presidenciales. Alatorre por su parte, denostó a Javier Corral, Manuel Barlett y César Ojeda, a quienes calificó de “[...] emisarios que con mentiras pretenden confundir a la sociedad”. (Machado, 2006; Cambio 2 de abril)

El martes 28 de marzo del 2006, el dictamen de la minuta se votó en las comisiones unidas de Estudios Legislativos Primera y Comunicaciones y Transportes. En éste no se hacía siquiera alusión a las consultas realizadas al interior de las propias comisiones. El dictamen se aprobó en una cerrada votación con 11 votos a favor, 9 en contra y dos abstenciones²⁰³ y, ese mismo día subió al pleno del Senado para quedar “de primera lectura”.²⁰⁴ Al igual que en el año 2002, se ignoró lo expuesto en el proceso de discusión pública que se desarrolló a través las cinco consultas a las que concurrió una gran diversidad de grupos. En consecuencia, se cuestionó que la convocatoria de estos grupos para discutir la minuta respondiera a esfuerzos francos de la cámara alta para mejorarla y, puso en evidencia el poder de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional sobre los partidos políticos representados en la Cámara de Senadores.

El 30 de marzo, el dictamen subió al pleno para su segunda lectura, discusión y votación; el senador Felipe de Jesús Vicencio del PAN presentó una moción suspensiva con la finalidad de detener el procedimiento, sin embargo, ésta no fue aceptada. A las 14:33 horas comenzó un acalorado debate en el que 28 senadores con posturas antípodas se enfrentaron hasta las 21:00 horas, cuando se consideró agotada la discusión y se procedió a su votación en lo general²⁰⁵: 81 senadores a favor, 40 en contra y 4 abstenciones.

²⁰³ En esta votación hubo una pequeña discusión respecto a si un senador que perteneciera a las dos comisiones podía votar dos veces. El senador en cuestión era José Casteñada del PAN, quien votó en contra del dictamen. Al final, se le permitió votar dos veces porque de todas maneras esto ya no afectaba la aprobación del dictamen.

²⁰⁴ Antes de votarse, un dictamen debe “leerse” dos veces (aunque esta lectura se puede dispensar como sucede en la mayoría de los casos). La primera lectura tiene que realizarse con anticipación al día de su discusión (que es cuando se lleva a cabo la segunda lectura). En ciertos casos, puede dispensarse el trámite y que la segunda lectura y la discusión y votación se lleven a cabo el mismo en que se realizó la primera lectura. (Artículo 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General).

²⁰⁵ “En el caso de la discusión de un proyecto de ley o decreto, para su aprobación por regla general deben llevarse a cabo dos votaciones nominales. La primera, cuando se declara suficientemente discutido ‘en lo general’ y ‘en lo particular’, por cuando hace al texto de los artículos no reservados o

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Partido Político	A favor	En contra	Abstención	Total
Partido Revolucionario Institucional	44	11	1	56
Partido Acción Nacional	30	13	3	46
Partido de la Revolución Democrática	0	15	0	15
Partido Verde Ecologista de México	5	0	0	5
Independientes	2	1	0	3
	81	40	4	125

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cámara de Senadores.

Por seis horas más, los senadores discutieron el proyecto en lo particular. “*Los impugnadores de la Ley Televisa ocuparon la tribuna en por lo menos 54 ocasiones. Los senadores que defendían esa reforma hicieron solamente 3 intervenciones, en la discusión del primer artículo*” (Trejo, 2006; Revista Mexicana de Comunicación número 98); ninguno de los cambios y mejoras propuestas por los senadores opositores fue aceptado.

El 19 de febrero de 2006, Fátima Fernández Christlieb planteó en la revista Proceso (1529) cuatro escenarios posibles con respecto a la aprobación del decreto en comento en la cámara alta: diferir o congelar, triunfo de la presión empresarial, cambios superficiales o consenso entrecruzado. La historia narrada se adecua al segundo de los supuestos, sobre lo cual, la académica realiza la siguiente reflexión:

El Senado habría abdicado de su función de cámara revisora para actuar como comparsa de una cámara de origen que fue silenciada. Más allá de esta coyuntura legislativa, ¿por qué sería de gravedad extrema este segundo escenario? Porque en la transición mexicana hacia la democracia habrá cobrado hegemonía un agente privado autoritario que ahora decide cuestiones públicas, no sólo relacionadas con la política nacional de telecomunicaciones,

impugnados [...]; y la segunda, una vez cerrada la discusión de todos y cada uno de los artículos en lo particular [...].” (Ortiz Arana y Trejo Cerda, 2005; 177).

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

sino con asuntos electorales, del deporte y en general del mundo de la vida que se transmite por radio y televisión. Este agente autoritario ha aprovechado la automarginación del titular del Poder Ejecutivo y de su gabinete en este conflicto. No hay árbitro gubernamental en esta contienda. Las televisoras privadas han comenzado ya a cogobernar el país. [...] Asistimos a la consolidación de un poder mediático sin contrapeso. (Fernández, 2006; Proceso 1529)

Como se aprecia, el Senado de la República, como cámara revisora de la minuta proveniente de la Cámara de Diputados, *abdicó* de su capacidad constitucional para revisar y perfeccionar una ley que había sido ampliamente impugnada y criticada en la sociedad mexicana. La cámara alta sucumbió ante la presión de los grupos empresariales para favorecer los intereses de las grandes empresas televisoras en la confección del marco normativo del sector. Sin embargo, es de destacar que el allanamiento no fue total, pues al interior del PRI y PAN se confrontaron dos posiciones: aquella que sostenía que los medios de comunicación tenían un doble carácter -servicio público y negocio de las empresas- y, aquella que proclamaba que el carácter social debía anularse o subordinarse al negocio. Al final se impuso esta última concepción. El Poder Legislativo se subordinó a las grandes empresas del ramo.

El proceso también menoscabó la confianza de los gobernados en el Congreso de la Unión. Ello es muy trascendente ya que “[...] *el valor central de la confianza pública de los gobernados en los gobernantes, (es) vista como una de las claves del sistema democrático mismo y por otra parte, el valor de la austeridad, la objetividad y la honestidad en la actuación de los agentes públicos, [...] es a la vez la base inescapable de esa confianza*”. (García de Enterría, 2005; 101 y 102).

7.1.2.3 Promulgación, Publicación y la COFETEL

Una vez aprobado en el Congreso de la Unión, el proyecto de decreto debía ser sancionado por el Ejecutivo Federal, pudiendo éste promulgar la iniciativa o bien, vetarla. La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión difundió un desplegado para exhortar al presidente Vicente Fox a publicar las reformas a las leyes de medios. El 4 de abril, la Secretaría de Gobernación se pronunció sobre el trabajo realizado en el Congreso de la Unión: “*El Gobierno de la República reitera su irrestricto respeto a la autonomía y libertad del Poder Legislativo cuyo trabajo fue, como siempre, seguido con mucho interés. [...] El Gobierno del Presidente Fox tiene*

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**

muy clara la importancia de que el sistema de telecomunicaciones en nuestro país esté a la altura de los acelerados cambios y la modernización tecnológica que se viven en el mundo". (Staff Reforma, 2006; Reforma 5 de abril)

Entre el 4 y el 5 de abril, Pedro Cerisola y Weber, secretario de Comunicaciones y Transportes, remitió a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, encabezada por Juan de Dios Castro Lozano, y a la Secretaría de Gobernación, respetivamente, un dictamen técnico de 28 cuartillas realizado por la dependencia con sus observaciones al proyecto de ley recién aprobado.

Con relación al decreto por el cual el Congreso de la Unión reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión; y considerando el ejercicio de la facultad que le otorga al Titular del Ejecutivo Federal, el artículo 72, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el punto Trigésimo Cuarto del Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003; artículos 12 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1, 3, 4 y 5 fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; dentro del término a que alude el primero de los preceptos legales mencionados, hago del conocimiento de esa Consejería Jurídica, el dictamen técnico elaborado por esta Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (Oficio 105, forma CG-1A de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 4 de abril de 2006)

El dictamen técnico presentado por este ministerio –cuyo contenido preciso no se hizo público- presentaba observaciones incómodas para los defensores de la iniciativa. Verbigracia:

<u>Tema de la iniciativa aprobada</u>	<u>Observaciones del dictamen técnico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes</u>
Se continúa definiendo a la radiodifusión como una actividad de interés público, no como un servicio público.	<i>"La radiodifusión se define como un servicio público, a pesar de que la propia LEFERYT permanece la redacción del artículo 4º, donde se define como una actividad de interés público, habría que definir claramente si es un servicio público o una actividad de interés público. La diferencia no es menor, ya que temas como requisas, rescates, revocaciones, tienen un tratamiento distinto si estamos ante la presencia de un servicio público o de una actividad de interés público."</i>
La Secretaría de Comunicaciones y Transportes puede requerir el pago de una contraprestación al concesionario que se le autorice prestar servicios adicionales de	<i>"El artículo permite que sin que exista licitación o aprovechamiento adicional de por medio, se presente por parte de los concesionarios de radio y televisión todo otro servicio posible técnicamente en esa banda. Esto atenta contra toda práctica internacional en la materia, ya que para servicios adicionales en el mundo existen</i>

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**

<p>telecomunicaciones a través de las bandas de frecuencia atribuidas al servicio de radiodifusión.</p>	<p><i>aprovechamientos adicionales para el Estado."</i></p>
<p>Una vez concluida la vigencia del título de concesión administrativa, éste puede ser refrendado al mismo concesionario, con preferencia sobre terceros, sin necesidad de un nuevo procedimiento de licitación.</p>	<p><i>"Al señalar que el mismo concesionario tendrá preferencia sobre el refrendo de una concesión de radio o de televisión se está obsequiando un derecho hasta hoy inexistente en Ley a los concesionarios con lo que será prácticamente imposible negar un refrendo. Además genera un régimen de excepción dentro del mismo mercado ya que cualquier otra persona que pretenda ser concesionario deberá licitar y pagar por ello y los concesionarios existentes podrán seguir explotando las frecuencias sin pago adicional."</i></p>
<p>Se establece a la subasta pública como mecanismo para la licitación de las frecuencias.</p>	<p><i>"Entendiendo a la radio y la televisión como una actividad de interés público, al establecer criterios eminentemente económicos para la selección del concesionario, se estaría propiciando que sólo algunos grupos económicamente fuertes puedan acceder a esta frecuencia."</i></p>
<p>La ley requiere presentar solicitud de opinión favorable de la Comisión de Competencia Económica como requisito para participar en el procedimiento de licitación.</p>	<p><i>"La redacción queda dudosa al señala en el inciso V. Solicitud de opinión favorable de COFECO y no el requisito de contar con opinión favorable de COFECO."</i></p>
<p>Para otorgar permisos a estaciones oficiales se requiere presentar –entre otras cosas- constancias de sus objetivos y contenidos; no así para obtener títulos de concesión administrativa.</p>	<p><i>"Es inequitativo que en tratándose de permisionarias que se señale con detalle su objeto y contenidos y no así cuando se trata de concesionarias."</i></p>
<p>Los concesionarios pueden presentar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencia concesionadas, mediante el otorgamiento de nuevo título de concesión para tal fin, el cual substituye al que se otorgue con base en las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión.</p>	<p><i>"Si bien es deseable que se presten servicios de telecomunicaciones, en todo momento debe de prestarse el servicio de televisión digital. Como está planteado existen inclusive dos formas extremas de verlo: (i) por un lado, cable la [sic] posibilidad de que el espectro nunca se restituya al Estado ya que particular podrá argumentar que a él le aplica la LEFETE y que en consecuencia, no le retiren el canal adicional; y (ii) Que el espectro de espejo que aún no se ha otorgado, no se puede otorgar en los términos planteados en la política y en los títulos de concesión o permisos, ya que la forma planteada en dichos documentos se opone a la LEFETE, y por lo tanto debiera ser licitado y no asignado."</i></p>
<p>Los radiodifusores pueden aumentar en 5% sus espacios de publicidad, siempre y</p>	<p><i>"No resulta claro lo que es producción independiente ya que la misma no está definida, y puede propiciar que cualquier programación se</i></p>

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

cuando cuenten con un 20% de producción nacional independiente.	<i>catalogue como tal, y consecuentemente se incremente el número de comerciales."</i>
El presidente de República tiene la facultad de nombrar a los miembros de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, siempre y cuando no sean objetados por el Senado de la República.	<i>"Es inconstitucional el derecho de objetar otorgado a los Senadores de la República, con base a lo que señala el artículo 76 constitucional".</i>

Fuente: elaboración propia con base en el dictamen técnico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del 4 de abril de 2006 sobre el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión.

Sin embargo, las dependencias del Poder Ejecutivo Federal respondieron con desdén a la opinión emitida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Juan de Dios Castro manifestó: *"[...] era necesario que las observaciones formuladas por la SCT fueran previamente acordadas de manera favorable por el C. Presidente de la República, a efecto de que la Consejería Jurídica estuviera en posibilidad de revisarlas y dictaminarlas [...], jurídicamente, SCT nunca hizo del conocimiento del C. Presidente de la República las observaciones que formuló a las iniciativas."* (García, 2006; Reforma 22 de junio)

Por su parte, Carlos Abascal Carranza, titular de la Secretaría de Gobernación, confirmó la postura de la Consejería Jurídica: *"En cuanto al dictamen (de la SCT): hubo muchísimo tiempo de discusión, particularmente en el Senado, respecto del tema. Si alguien en la SCT tenía una opinión al respecto tuvo muchísimo tiempo para expresarla. Esa es la posición: lo que la Consejería Jurídica dice es exactamente lo que está pasando"*. (López, 2006; Palabra 23 de junio).

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes respondió defendiendo la remisión en tiempo y forma del dictamen técnico²⁰⁶ en cuestión, con fundamento en el artículo trigésimo cuarto del *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo*

²⁰⁶ El dictamen técnico fue clasificado como reservado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental por el término de un año. (Cabañas en García (coordinadora), 2007; 31)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Federal; numeral que -como se aprecia en los párrafos que preceden- la dependencia invoca en el propio oficio de envío.

De las observaciones a leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión
Trigésimo Cuarto.- En caso de que las dependencias consideren necesario proponer al Ejecutivo Federal la formulación de observaciones a leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión, para efectos del ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 72, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo harán inmediatamente del conocimiento de la Consejería Jurídica.
Las dependencias remitirán a la Consejería Jurídica el Proyecto de observaciones que estimen conducente para su revisión y dictamen jurídico cuando menos cinco días antes de la fecha en que deban presentarse al Congreso de la Unión, conforme al plazo que establece el artículo 72, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
De considerarlo procedente, el Consejero Jurídico someterá el Proyecto de observaciones a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.
En todo caso, deberá contarse con la opinión de la Secretaría de Gobernación.

Empero, el presidente Vicente Fox contemporizó con las solicitudes de la CIRT y publicó el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión el 11 de abril del 2006 en el Diario Oficial de la Federación, en un término inusualmente rápido. “Un recuento sobre 131 reformas a las leyes federales establece que el Ejecutivo ha tomando un promedio de 50 días para publicar en el Diario Oficial de la Federación la ley correspondiente, contados a partir de que el decreto es firmado por los presidentes de ambas Cámaras del Congreso. Esta vez sólo pasaron 12 días”. (Fuentes, 2006; Reforma 12 de abril)

Con la aprobación de la minuta se cerró un capítulo que duró casi todo el sexenio de Vicente Fox. Los intentos de diversos legisladores, académicos, investigadores, organizaciones civiles, entre otros, para aprovechar las condiciones de coyuntura crítica y reformar el marco normativo de los medios de comunicación bajo parámetros que ellos denominaron como democráticos, se vieron superados por un proyecto de ley repentino que presumiblemente se elaboró en las oficinas de la empresa a la cual estaba dirigido a beneficiar.

Su aprobación puso en entredicho las facultades directivas de los órganos de gobierno para crear, legislar y aplicar políticas públicas en áreas relevantes, aun ante la presión y oposición de ciertos actores privados con intereses contrarios. Así, se vio que los primeros “[...] cede(n) cada vez más poder a los grupos de presión empresariales y son pocas las esperanzas de que la agenda incluya unas políticas igualitarias sólidas

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

que hagan posible tanto la redistribución del poder como la contención de los intereses de los poderosos” (Bravo, 2006; El universo de El Búho número 71)

A finales de junio de ese año, Vicente Fox envió a la comisión permanente del Congreso de la Unión, el nombramiento de los nuevos comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones,²⁰⁷ entre los cuales destacaban el del senador panista Héctor Osuna y el de Ernesto Gil Elorduy del PRI, quienes habían apoyado considerablemente la aprobación de la minuta en la cámara alta. *“Con 26 votos a favor, 8 en contra y una abstención, diputados y senadores no objetaron los nombramientos del Presidente Vicente Fox a favor de Gerardo Francisco González, por cinco años; Eduardo Ruiz Vega, por seis; Ernesto Gil Elorduy, por siete, y Héctor Osuna, por ocho años.”* (Salazar, 2006; Reforma 28 de junio)

Incluso, Héctor Osuna, ya como comisionado de la COFETEL y en el marco del proceso de resolución de la acción de inconstitucionalidad de la ley ante la Suprema Corte de Justicia, declaró en entrevista con Carmen Aristegui: *“[...] que la Ley Televisa era correcta y que lo que debía cambiarse era la Constitución: ‘Hay una discusión en torno a eso, no necesariamente la Constitución está a la altura de lo que el país necesita en muchos temas’”* (Villamil, 2007; Proceso 1598)

La reforma paralela.

El 30 de marzo, los senadores Héctor Osuna y Erick Rubio presentaron una Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformaban y adicionaban diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión, también denominada *reforma paralela*, la cual proponía hacer cuatro adiciones a disposiciones de la minuta, además de reformar otra y, adicionar cinco artículos transitorios. Es menester destacar que se estaba presentado una iniciativa para modificar una minuta que todavía no era votada ni aprobada por la Cámara de Senadores.

Dos de las adiciones le daban injerencia a la COFECO para opinar sobre las bases de las licitaciones y obligar a los postores que participaran en las mismas a contar con

²⁰⁷ Los anteriores habían renunciado en abril ante la aprobación de la iniciativa.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

una opinión favorable por parte de este órgano desconcentrado. Por otra parte, la reforma “reparaba” el error de “facultar” a los candidatos para contratar publicidad en medios. Sin embargo, lo más destacable era la adición al artículo 28 de la minuta, la cual señalaba que “[...] *los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones podrán prestar servicios de radiodifusión, previa concesión que se les otorgue en términos de los Artículos 17 a 17J de esta ley*”. (Iniciativa por medio de la cual se adiciona y reforma distintas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión, 2006; 5).

En cuanto a los transitorios adicionados, el primero de ellos señalaba que las reformas entrarían en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto la relativa a la contratación de publicidad con fines electorales por parte de los candidatos, la cual entraría en vigor hasta el 1 de enero del 2007. El segundo prescribía que se respetara lo establecido en la Política Digital del 2004 para las televisoras, con el propósito de asegurar que los concesionarios devolvieran el espectro espejo que se les asignó para tal fin. El tercero preveía el establecimiento de una política digital para las estaciones de radio en amplitud modulada.

El cuarto transitorio ordenaba a la COFETEL expedir reglas y lineamientos aplicables a las licitaciones públicas. Finalmente, el quinto estaba destinado a los medios públicos, al señalar que el Ejecutivo Federal tendría 180 días para “*previa consulta pública*”, expedir un “[...] *reglamento de medios públicos tendiente a fortalecer y transparentar los criterios de administración, financiamiento y patrocinios de las estaciones*” públicas. (Iniciativa por medio de la cual se adiciona y reforma distintas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión, 2006; 5).

Algunas fuentes, indican que Roberto Madrazo, ante los resultados de las encuestas de la carrera presidencial –que lo ubicaban en tercera posición–, decidió revirar su apoyo a la reforma paralela.

Según colaboradores cercanos al candidato priista, esa historia comenzó cinco días antes de que el Senado de la República aprobara las reformas complementarias, el 15 de abril. Madrazo invitó a su casa al coordinador de su partido en la Cámara de Diputados, Emilio Chuayffet Chemor, y ahí evaluaron la forma en que las televisoras cubrían la campaña presidencial. El diagnóstico de Chuayffet fue negativo, por lo que sugirió dar un giro a la condición del candidato como rehén de las televisoras y planteó la posibilidad de que las

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

ansias reformas no salieran del Senado de la República en tanto no se llegara a un nuevo acuerdo con los dueños de los medios. Según las mismas fuentes, Madrazo hizo suya la propuesta, pero Enrique Jackson –quien tiene diferencias políticas con Chuayffet– no atendió las instrucciones de su candidato presidencial y el 20 de abril dio luz verde a los cambios en el Senado. (Cervantes, 2006; Proceso 30 de abril)

Días después se aprobó en la Cámara de Senadores la “reforma paralela”. Es preciso señalar que, aunque para el momento de su aprobación en la cámara alta el decreto que la paralela proponía modificar ya era vigente, ésta fue presentada para modificar una minuta que ni siquiera había sido aprobada por la cámara revisora y que todavía no era promulgada y publicada por el Ejecutivo Federal. Finalmente, la minuta de la reforma paralela no fue dictaminada en la Cámara de Diputados.

7.1.2.4 La acción de inconstitucionalidad.

Luego de 13 horas de discusión, el Senado de la República aprobó -en lo general y en lo particular- el decreto por el se que reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, sin alterar ni una coma a la minuta enviada por la Cámara de Diputados en diciembre del 2005. Después de su aprobación, promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación -en abril del 2006-, el 4 de mayo de 2006, 47 senadores de la República -entre los que destacaban Javier Corral, Manuel Barlett, Felipe de Jesús Vicencio Álvarez, Raymundo Cárdenas y Dulce María Sauri- recurrieron al último instrumento legal para impugnar el decreto: *la acción de inconstitucionalidad*.

La acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control constitucional previsto en el artículo 105 fracción II de nuestra Ley Fundamental, a través del cual se plantea “[...] directamente ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la posible contradicción entre una norma de carácter general, ya sean leyes federales o locales, o tratados internacionales, y la propia Constitución.” (Carbonell, 2002; 3). Esta figura se

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

incorporó a nuestro sistema jurídico mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1994.²⁰⁸

La acción de inconstitucionalidad tiene sustento en el principio de supremacía constitucional:

La Constitución es la norma fundamental que establece el ámbito de las libertades mediante técnica de división y control de poderes. Se trata de un conjunto de normas, principios o valores, de superior entidad al derecho ordinario, cuyo objetivo es dar estabilidad a la forma política de la comunidad y limitar el poder que existe en ésta. [...] (Este principio) permite ordenar y dar unidad a todo el orden jurídico con base en un sistema de fuentes del derecho cuya estructura es piramidal. La fuente máxima (y por ello es norma suprema) es la Constitución. Ésta, a través de las normas de producción jurídica, regula los procedimientos a través de los cuales deben ser creadas las normas ordinarias. En este sentido (punto de vista formal) una norma producida por el Poder Legislativo, sólo será válida si sigue el procedimiento de creación establecido en la propia Constitución. Sin embargo [...] cualquier ley ordinaria creada por el Parlamento [...] también debe respetar el contenido de la misma (punto de vista material). Las normas constitucionales también imponen límites materiales que deben ser respetados por las normas secundarias. (Carbonell, 2002; 560).

Así, las acciones de inconstitucionalidad son parte de los instrumentos jurídicos “[...] que tienen por objeto la reparación del orden constitucional cuando haya sido violado o desconocido” (Carbonell, 2002; 3) Por tanto, puesto que su “[...] objetivo fundamental es la protección de la Constitución, la garantía de la constitucionalidad y la certeza del orden jurídico” (Carbonell, 2002; 3), no se necesita de un agravio o de un interés jurídico específico para iniciar al procedimiento.²⁰⁹ La legitimación activa corresponde a uno o varios órganos del poder público, a las minorías parlamentarias – el equivalente al 33% de los diputados o senadores- y a las dirigencias de los partidos políticos en el caso de leyes electorales. Finalmente, la sentencia que las resuelva puede tener efectos generales, es decir, se puede declarar la invalidez de la norma jurídica impugnada a través de la acción de inconstitucionalidad, siempre y cuando sea aprobada por al menos ocho ministros.

La acción de inconstitucionalidad en contra del decreto objeto de este texto fue interpuesta por cuarenta y siete senadores -quince senadores del PAN, dieciséis del PRI,

²⁰⁸ Aunque de hecho entró en vigor, junto con su Ley Reglamentaria, el 11 de junio de 1995.

²⁰⁹ A diferencia del amparo contra leyes, en el cual se requiere que quien lo promueva haya sido afectado por su entrada en vigor o por algún acto de aplicación. Por eso se dice que la acción de inconstitucionalidad es *abstracta*.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

quince del PRD y uno de Convergencia-, quienes representaban 37% del total de la cámara alta²¹⁰. Es menester destacar que además de los cuarenta senadores que votaron en contra del decreto durante la sesión del 30 de marzo, también suscribieron el documento cinco senadores en tal fecha votaron a favor: Marco Antonio Xicoténcatl Reynoso (PAN), Adrián Alanís Quiñones, Esteban Angeles Cerón, Jorge Eduardo Franco y Eduardo Ovando Martínez (estos últimos del PRI). Así mismo, también se sumaron al mecanismo el priísta Oscar Cantón Zetina quien se encontraba de licencia el día de la votación y, el senador panista Jesús Galván, quien se abstuvo.

La acción de inconstitucionalidad fue turnada al ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano²¹¹ -bajo número de expediente 26/2006- para que éste elaborara el proyecto de sentencia. En cuerpo del ocurso se señalaban 21 conceptos de invalidez a 27 artículos constitucionales en 110 hojas tamaño oficio, por violaciones formales y materiales a nuestra Ley Fundamental. Para efectos del presente documento, se agrupan en siete temas:

Primer tema.- Observancia del procedimiento legislativo (aspecto formal de la constitucionalidad). Para los ciudadanos senadores que interpusieron este mecanismo de control constitucional, se violentó el procedimiento legislativo por el que se aprobó el decreto en el Congreso de la Unión, lo cual acarrió la inconstitucionalidad de éste en su totalidad. La violación consistió –en opinión de los legisladores- en que la minuta de proyecto de decreto aprobada en la Cámara de Diputados fue alterada en su tránsito a la cámara alta, al modificar dos de sus artículos -cuarto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y el 17-E fracción V de la Ley Federal de Radio y Televisión-, sin haber seguido el procedimiento previsto por los preceptos constitucionales relativos al tema. Esto se expone en el concepto de invalidez primero.

Segundo tema.- Principio de división de poderes. En opinión de los senadores, el contenido del decreto violentó el principio de *división de poderes*. Los ciudadanos senadores aluden a este principio –preponderadamente- en los conceptos de invalidez

²¹⁰ Estos senadores a su vez, representan a 29 estados de la República. Aunque esto no tenga trascendencia jurídica, es un dato interesante desde el punto de vista del análisis político.

²¹¹ Ministro de extracción panista, fue regidor de Guadalajara por ese partido. Así mismo, fue consultor profesional, apoderado del Banco Nacional de México, asesor de diversas instituciones de crédito y corporaciones particulares, consejero regional del Banco Internacional, y docente en la clase de derecho penal en la Universidad Panamericana.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

segundo, tercero, cuarto y decimoprimer. La violación se actualizó –en su sentir- por la creación de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (COFETEL), invadiendo la esfera de competencias del Poder Ejecutivo, expresamente determinada en el artículo 89 constitucional.

En la acción de inconstitucionalidad también se impugnaron varios artículos transitorios del decreto que requerían al Ejecutivo Federal expedir el Reglamento Interior de la COFETEL en un plazo no mayor a 90 días y a realizar las modificaciones correspondientes al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en un plazo de 30 días. Para los senadores que interpusieron la acción, estos artículos eran inconstitucionales porque se invadía la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal.

Tercer tema.- La composición de la COFETEL. Otro de los temas que ocuparon gran parte del cuerpo de la acción de inconstitucionalidad fue la composición de la COFETEL, en los conceptos de invalidez quinto y sexto. Los ciudadanos senadores sostuvieron la inconstitucionalidad del período transexenal de los comisionados de la COFETEL, pues iba en contra del principio republicano consagrado en el artículo 40 de nuestra Ley Fundamental, el cual implica la renovación periódica de los gobernantes.

Cuarto tema.- Contradicción entre leyes. En la acción de inconstitucionalidad se señalaba que algunas partes del decreto eran inconstitucionales porque entraban en contradicción con otras leyes. Ello se argumentaba en los conceptos de invalidez noveno, décimo, decimonoveno y vigésimo primero.

Quinto tema.- Omisiones. En la acción de inconstitucionalidad se argumentaba que el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicación era inconstitucional porque omitió “[...] reglamentar el servicio de la radiodifusión que debe ser prestado por los pueblos y comunidades indígenas, además de que los requisitos y procedimientos previstos para el otorgamiento de los permisos para operar el servicio de radiodifusión”. Esto se señala en el concepto de invalidez decimocuarto.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Sexto tema.- Tratados Internacionales. En el decimoquinto concepto de invalidez, lo senadores argumentaron que las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión eran inconstitucionales porque no observaban lo establecido en la *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión* –firmada y ratificada por el Estado mexicano. En la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión se señala que para otorgar concesiones de radio y televisión se deben observar *criterios democráticos*²¹²; los impugnadores consideraban que el procedimiento de licitación a través de subasta pública no atenia a *criterios democráticos*. De esta manera, -señalaban los ciudadanos senadores- se contrariaba lo establecido en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental y por tanto, las reformas contempladas en el decreto eran inconstitucionales.

Séptimo tema. Igualdad Jurídica. En los conceptos de invalidez séptimo, octavo, decimosegundo, decimosexto, decimoséptimo y vigésimo se argumentaba que varios artículos del decreto generaban prácticas discriminatorias, lo cual violentaba el principio de igualdad jurídica y acarrea la inconstitucionalidad de estos numerales. En forma especial, los ciudadanos senadores sostenían que los siguientes puntos eran los que adolecían mayoritariamente de vicios de invalidez constitucional:

1.- Las disposiciones que establecían que las concesiones administrativas eran susceptibles de ser refrendadas a los mismos concesionarios, los cuales tendrían preferencia sobre terceros sin necesidad de un nuevo procedimiento de licitación - artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

2.- Las disposiciones que autorizaban a los concesionarios de radio y televisión a transmitir a través de sus frecuencias asignadas servicios adicionales de telecomunicaciones sin necesidad de nueva licitación y estableciendo sólo la posibilidad de que se les requiriera una contraprestación - el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

²¹² Principio 10 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

3.- Las disposiciones que establecían procedimientos y requisitos notoriamente “*distintos e inequitativos*” para la obtención de concesiones y permisos.

El 3 de mayo de 2007, el ministro instructor repartió su proyecto de sentencia; a lo largo de 545 páginas, Sergio Salvador Aguirre Anguiano proponía declarar: “[...] *‘procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad’ que interpusieron 47 senadores de la XIX Legislatura, a quienes (se les) da la razón en el sentido de que parte de la legislación impugnada privilegia a los concesionarios de radio y televisión [...]*”. (Becerril, 2007a; La Jornada 5 de mayo)

Aguirre Anguiano planteaba invalidar cinco artículos de las leyes federales de Radio y Televisión (LFRT) y de Telecomunicaciones (LFT). [...] El ministro ponente invalida, por violar la Constitución, los artículos que establecen el otorgamiento de concesiones por medio de la subasta y que se den por 20 años, así como la disposición que faculta al Senado para objetar los nombramientos de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel). También, se declara inconstitucional por omisión el artículo 17 de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), ya que los legisladores discriminaron a comunidades y pueblos indígenas al no establecer las normas que les permitan adquirir, operar y administrar estaciones de radio y televisión. Afirma que es inconstitucional el numeral 28 de la LFRT, “al establecer una diferenciación injustificada en favor de los concesionarios de radiodifusión, a los que privilegia permitiéndoles obtener concesiones en materia de telecomunicaciones, sin someterlos al procedimiento de licitación pública a que se encuentra sujeto cualquier otro interesado y, además, por establecer como mera posibilidad el pago de una contraprestación a cambio de la nueva concesión”. [...] Además, en ese ordenamiento “no se establece como obligatorio el pago de una contraprestación por los servicios adicionales de telecomunicación que se autorice prestar a los concesionarios de radiodifusión”. [...] Otro artículo de la Ley Televisad declarado inconstitucional (sic) es el 17-G de la LFRT, donde se establece que uno de los elementos decisivos para otorgar o negar una concesión será el resultado de la licitación por medio de una subasta pública. Asimismo, invalida el artículo 16 de la LFRT, y señala que “sin argumento alguno que lo justifique”, los diputados lo modificaron para establecer que “el término de una concesión será de 20 años” -originalmente se establecía “de hasta 20 años”-, lo que quita al Estado la libertad de determinar el plazo, “conforme lo dicte el interés nacional, al tratarse de un bien de uso común escaso y sujeto al régimen de dominio público de la Federación”. [...] Igualmente, invalidó el 9-C de la LFT ya que “transgrede el principio de división de poderes”, al facultar al Senado para objetar los nombramientos y renovación de los integrantes de la Cofetel. Se invaden las facultades del presidente de la República previstas en la fracción II del artículo 89 constitucional. (Becerril, 2007a; La Jornada 5 de mayo)

Al tiempo, el 4 de mayo del 2006, en el marco de un foro organizado por el Centro de Estudios Estratégicos Internacionales en Washington DC, Estados Unidos, el senador Santiago Creel hizo declaraciones controvertidas sobre las reformas materia de la acción de inconstitucionalidad; el legislador blanquiazul señaló: “Una ley que se aprueba de la manera como ésta se llevó a cabo, en medio de una elección, prácticamente sometiendo a los candidatos y los partidos a su aprobación, en medio de una negociación de espacios publicitarios. Yo creo que lo primero que hay que resaltar es que no es manera para aprobar una ley”. (Becerril, 2007b; La Jornada 5 de mayo)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

El 9 de mayo, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT), respondió a la declaraciones del senador y coordinador del grupo parlamentario del PAN: *“La [...] CIRT lamenta las declaraciones del señor Senador Santiago Creel Miranda [...] si tiene elementos probatorios de cualquier naturaleza, será conveniente que los presentase ante las autoridades competentes”*. (Boletín de prensa 01/2007 Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, 9 de mayo de 2007)

El 15 mayo, los ministros del máximo tribunal del país se reunieron con los 47 otrora senadores que suscribieron la acción de inconstitucionalidad así como, con legisladores de la LX legislatura que compartían sus planteamientos. De la misma manera, el 18 de mayo, recibieron a los legisladores que estaban a favor de estas enmiendas legales.

El 17 de mayo, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión convocó a una rueda de prensa para presentar la postura de tal organización gremial: *“[...] a favor de las leyes [...] un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de diversos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicaciones, dado su carácter de irretroactividad, podría derivar en una discriminación entre operadores actuales y futuros, tanto en la radiodifusión como en las telecomunicaciones.”* (Rueda de Prensa, Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, 17 de mayo de 2007)

Al tiempo, ese mismo día la CIRT presentó su postura relativa al “Proyecto de Sentencia del Ministro Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, respecto de la ley federal de Radio y Televisión”. De manera particular, los concesionarios de la industria afirmaban que si el numeral 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión era declarado inconstitucional: *“[...] la radio concesionada y permitida [sic] quedarían impedidas para digitalizarse y ofrecer servicios adicionales. Con ello, se le estaría condenando al rezago tecnológico y eventualmente, a su desaparición. A diferencia de lo que acontece en la radio en otros países.”* (Boletín de prensa 04/2007, Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, 17 de mayo de 2007)

A partir del 21 de mayo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio comienzo a las sesiones formales para resolver la acción de inconstitucionalidad en comento. A lo

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

largo de dos reuniones, el Pleno recibió a varios académicos en el tema de los medios con la finalidad de dilucidar cuestiones técnicas sobre estas reformas legales; de tal suerte, escuchó los argumentos de Hildeberto Jardón, Celestino Antonioli Ravetto y Rodolfo de la Rosa del Instituto Politécnico Nacional; así como, de Víctor García Garduño, Fabián Romo Zamudio y Esaú Vicente Rivas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *“Los expertos coincidieron en que el espectro radioeléctrico es ‘limitado y finito’; sin embargo, precisaron que a la luz de las nuevas tecnologías es importante que el uso de las “ondas hertzianas” constituye ‘un bien del Estado’ y que el espectro radioeléctrico es propiedad de éste, y como tal ‘debe ser administrado para su mejor explotación en beneficio de la nación’”*. (Aranda, 2007; La Jornada 22 de mayo)

El 22 de mayo, luego de dar por concluidas las intervenciones de los especialistas, los ministros entraron al estudio fondo de la acción. El ministro Aguirre Anguiano pronunció un breve discurso: *“La realidad es que no saben de lo que estamos hechos, para cumplir con nuestras encomiendas no pagamos costo político alguno, estamos prestos a realizarlas sin ideologización ni politización partidista, simplemente conforme a nuestra convicción, imparcialmente, sin estridencias, tal y como está previsto en la Constitución, sin preocupaciones de otras políticas, de eso estamos hechos”*. (Martínez, 2007; CNN Expansión 22 de mayo)

El 24 de mayo, los ministros resolvieron declarar procedente la legitimación activa de los promoventes. El 28 de ese mes, la Suprema Corte de Justicia declaró la inconstitucionalidad -por unanimidad- del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el cual establecía: *“No serán elegibles para ocupar los nombramientos de comisionados y presidente de la Cofetel las personas que ocupen dichos cargos al entrar en vigor el presente decreto”*; ello por violar la libertad de trabajo y el derecho de todo gobernado a ser nombrado para cualquier empleo o comisión pública.

Así mismo, se declaró inconstitucional el artículo tercero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que preveía la designación escalonada de los comisionados de la COFETEL, por considerar que anulaba la posibilidad del presidente en turno para nombrar a los integrantes de dicho órgano, en menoscabo de su capacidad para incidir en las políticas de la materia.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

El 29 de mayo se discutió el artículo 20 fracciones I y II de la Ley Federal de Radio y Televisión, así como, los numerales 17-E, 17-F y 17-G, y 20 y 21-A, los cuales –en opinión de los promoventes- establecían un trato diferenciado entre concesionarios y permisionarios.

El artículo 20 fracción I de la Ley Federal de Radio y Televisión señalaba: “*los solicitantes deberán presentar, por lo menos, la información a que se refieren las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E, así como un programa de desarrollo y servicio de la estación*”. La fracción segunda establecía:

De considerarlo necesario, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a su solicitud. Lo anterior, sin perjuicio de la demás información que la secretaría considere necesario recabar de otras autoridades o instancias para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate.

Con una votación de ocho a uno, los ministros de la Suprema Corte de Justicia declararon inconstitucionales las fracciones I y II del artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Los artículos 17-E, 17-F y 17-G, y 20 y 21-A recibieron una votación de cinco a cuatro por la inconstitucionalidad, por lo que no se pudo declarar su invalidez.

Durante la sesión 31 de mayo, estuvieron presentes nueve ministros, quienes entraron al estudio constitucional abstracto del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que establecía: “*El término de una concesión será de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros. El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley*”.

Respecto a la preferencia de los concesionarios sobre terceros, sólo seis ministros se pronunciaron por declarar la inconstitucionalidad. En relación con la posibilidad de refrendar concesiones sin necesidad de participar en un nuevo procedimiento de licitación, el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo Ortiz Mayagoitia, se pronunció por la inconstitucionalidad de este fragmento del numeral 16 “[...] porque exige a los concesionarios que ya operan redes de radio y televisión, de pagar una contraprestación al Estado por el refrendo de la

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

autorización. [...] si la contraprestación queda reducida al pago previsto por la expedición del título, que prevé la ley, y que son 8 mil 233 pesos, y el pago de derechos, cuyo costo máximo es 49 mil 393 pesos, 'no hay correspondencia' con la magnitud del bien concesionado". (Becerril y Aranda, 2007; La Jornada 1 de junio)

Por ocho votos contra uno – del ministro instructor Sergio Salvador Aguirre Anguiano, cuyo proyecto defendía la validez de esta parte del artículo impugnado- la Suprema Corte de Justicia declaró la inconstitucionalidad del refrendo automático y a perpetuidad de las concesiones de radio y televisión, sin el pago de una contraprestación al Estado.

La verificación de la adecuación del *término fijo de 20 años* al contenido material de la Constitución se realizaría en la sesión del martes 5 de junio.

El 4 de junio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entró al estudio constitucional de tres artículos: artículo 17-E su fracción V de la Ley Federal de Radio y Televisión; artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones y; el artículo 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión.

El artículo 17-E fracción V establecía que uno de los requisitos para obtener una concesión administrativa para prestar el servicio de radiodifusión era presentar "*solicitud de opinión favorable a la Comisión Federal de Competencia*"; por ocho votos a uno, esta fracción fue declarada inconstitucional, para requerir presentar *opinión favorable*. (Aranda, 2007; La Jornada 5 de junio)

Por otro lado, con votación de ocho votos contra uno se declaró la inconstitucionalidad del artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, numeral que establecía que la designación de los comisionados de la Cofetel era facultad del Ejecutivo Federal, pero que el Senado de la República tenía la facultad de objetarlos.

El martes 5 de junio se analizaron los artículos 16, 17-G, 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión. El máximo tribunal del país retoma el estudio del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión en lo que se refiere al término fijo de 20 años; resuelve declarar su inconstitucionalidad, por votación unánime, pues numeral afectaba la rectoría del Estado sobre el espectro radioeléctrico.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

En este caso, el criterio de la Corte determina que la inversión tecnológica que realizan los concesionarios no justifica el plazo forzoso de 20 años, en virtud de que en la actualidad la tecnología avanza rápidamente y es la que provoca, precisamente, el aprovechamiento cada vez más eficiente del espacio radioeléctrico, de suerte tal que mientras transcurre el plazo forzoso de duración en la concesión, el Estado perderá el control para verificar el mejor aprovechamiento de la tecnología y, por lo tanto, del bien concesionado. Lo que se traduce en una barrera para la libre competencia, y los terceros estarán en desventaja al no poder competir con los concesionarios, como consecuencia de un plazo tan amplio. (Senado de la República, 2008; 38)

También se declaró inconstitucional el artículo 17-G referente a la subasta pública como mecanismo para licitar las concesiones administrativas. *“Concretamente, en criterio de la Corte con referencia al artículo 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión, involucra que son dos figuras distintas, como son la licitación y la subasta pública, que de acuerdo con los ministros, dificultan el entendimiento de las reglas y criterios que debe aplicar la autoridad para definir el otorgamiento de la concesión.”* (Senado de la República, 2008; 38)

Por unanimidad de nueve ministros, se declaró inconstitucional el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el cual señalaba: *“Los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría. Para tal efecto, la Secretaría podrá requerir el pago de una contraprestación, [...]”*; los ministros concluyeron que el numeral aludido vulneraba diversos preceptos constitucionales: libertad de expresión, igualdad, rectoría económica del Estado sobre un bien público, utilización social de los medios de comunicación y la prohibición de monopolios.

Se resuelve a favor de la inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que contraviene los principios de igualdad y libre competencia, -contenidos en los artículos 1 y 28 de la Constitución- y que con las reformas consisten un trato preferencial a los radiodifusores, acto que es considerado por la Suprema Corte como discriminatorio, por establecer un régimen de excepción para la apertura del mercado de las telecomunicaciones, que resta certeza jurídica a los concesionarios y priva al Estado del pago de una contraprestación por el uso, aprovechamiento y explotación de un bien propiedad de la Nación, como lo es el espectro radioeléctrico. (Senado de la República, 2008; 39)

El 6 de junio, los ministros entraron al estudio de la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el cual fue impugnado por omisión legislativa y falta de previsión de mecanismos para que las comunidades indígenas pudieran convertirse en concesionarios o permisionarios. El proyecto del ministro Aguirre Anguiano proponía invalidar tal numeral, por omitir establecer las condiciones

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**

para que los pueblos y comunidades indígenas pudieran adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en contraversión al artículo 2 constitucional, en lo referente a las reformas del año 2002 en materia indígena.

Sin embargo, la mayoría de ministros consideró que la acción de inconstitucionalidad no era la vía idónea para interpelar al Congreso por omisiones legislativas e inclusive, el ministro presidente, Guillermo Ortiz Mayagoitia “[...] advirtió que si se declaraba la omisión la Corte estaría invadiendo facultades del Poder Legislativo”. (Berrecil y Aranda, 2007; La Jornada 7 de junio) De esta manera, cinco de los ministros se manifestaron a favor de la constitucionalidad en tanto, cuatro se inclinaron por la inconstitucionalidad del artículo.

La última reunión de la Corte para resolver el acción de inconstitucionalidad 26/2006 tuvo lugar el 7 de junio; la orden del día sólo incluía la ratificación o modificación de los votos expresados en las siete sesiones anteriores. Después de que los nueve ministros ratificaran el sentidos de sus votos, el Pleno expuso nueve resolutivos:

PRIMERO.- ES PARCIALMENTE PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO.- SE DESESTIMA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS SEGUNDO TRANSITORIO, PRIMER PÁRRAFO O PRIMERA PARTE, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, QUE PREVÉ LA DESIGNACIÓN ESCALONADA DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, Y 17-E, 17-F Y 17-G, 20 Y 21 DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, EN CUANTO ESTABLECEN UN TRATO DIFERENCIADO A CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS EN EL RÉGIMEN

PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES Y PERMISOS EN MATERIA DE RADIO Y DIFUSIÓN, EN VIRTUD DE QUE LAS RESPECTIVAS PROPUESTAS DE DECLARAR SU INVALIDEZ, NO FUERON APROBADAS POR LA MAYORÍA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 72 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DE DICHO PRECEPTO CONSTITUCIONAL.

TERCERO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9-A, FRACCIONES XI, XII Y XIV, Y TRANSITORIOS CUARTO Y QUINTO DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y 79-A Y TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN LOS CONSIDERANDOS QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO, OCTAVO, NOVENO, DÉCIMO Y DÉCIMO SEGUNDO.

CUARTO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9-A, PRIMER PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y 21-A DE LA LEY

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN EL CONSIDERANDO OCTAVO.

QUINTO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 9-A, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN EL CONSIDERANDO SÉPTIMO; ASIMISMO, SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, EN CUANTO OTORGA A LOS CONCESIONARIOS DERECHO AL REFRENDO Y PREFERENCIA SOBRE TERCEROS, DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN EL CONSIDERANDO OCTAVO.

SEXTO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9-D DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y 20, FRACCIÓN II, SEGUNDA PARTE DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN LOS CONSIDERANDOS OCTAVO Y DÉCIMO TERCERO.

SÉPTIMO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIO SEGUNDO, TERCER PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y PORCIÓN NORMATIVA, Y 17-G, PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "...A TRAVÉS DE SUBASTA PÚBLICA...", 28 Y 28-A DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN LOS CONSIDERANDOS SEXTO Y DÉCIMO QUINTO.

OCTAVO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9-C, ÚLTIMOPÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN: 16, EN CUANTO AL TÉRMINO DE 20 AÑOS DE LAS CONCESIONES Y PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE, SE ABREN COMILLAS: "EL REFRENDO DE LAS CONCESIONES, SALVO EL CASO DE RENUNCIA, NO ESTARÁ SUJETO AL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 17 DE ESTA LEY". 17-E, FRACCIÓN V, PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "...SOLICITUD DE... PRESENTADA A...". 20 FRACCIÓN I, PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "...CUANDO MENOS...". FRACCIÓN II, PRIMERA PARTE Y FRACCIÓN III, PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "...A SU JUICIO...", CONFORME A LO EXPUESTO EN LOS CONSIDERANDOS DÉCIMO TERCERO, DÉCIMO QUINTO, DÉCIMO, DÉCIMO PRIMERO Y OCTAVO.

NOVENO.- ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA DENUNCIADA DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN EL CONSIDERANDO DÉCIMO SÉPTIMO. (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Versión Estenográfica 2007, 7 de junio).

Finalmente, el 20 de agosto de 2007 se publicó la sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

7.2 De la Ley Televisa a los gastos en campaña: reforma electoral.

La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006 invalidó diversas disposiciones de las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones. El contenido de la normatividad mediática podría ser discutida de nueva cuenta en el Poder Legislativo. Sin embargo, no se concretarían cambios para el negocio de los medios en el marco las legislaciones citadas; enmiendas constitucionales en materia electoral cumplirían con esa función.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

A continuación se comenta el proceso por el que aprobaron diversas reformas en el ámbito electoral a nuestra Ley Fundamental a finales del año 2007. Su inclusión se justifica pues algunos autores manifiestan que fue una operación de los actores públicos representados en el Congreso de la Unión para abrir espacios de negociación con los medios, así como, una respuesta a la presión que los actores privados ejercieron sobre los públicos el año anterior, con la finalidad de aprobar el decreto conocido en la jerga periodística como *Ley Televisa*; de tal forma, su análisis es necesario para entender en su totalidad el caso de estudio materia de este capítulo.

El espíritu reformista que anima a los tres grandes partidos mexicanos abre anchas avenidas para la negociación, el acuerdo, la presión y hasta el chantaje entre todos los sectores sociales involucrados en los cambios que se proponen, a la luz de la reforma del Estado. Pero además, la hipótesis se refuerza si recordamos que una buena parte de los políticos y legisladores que hoy impulsan las reformas del Estado, electoral, fiscal y de medios, son los mismos que hace unos cuantos meses aprobaron, casi sin discusión y mediante ofensivos "lineazos", la ley Televisa. [...] Pueden aparecer como "valientes cruzados" frente al poder de la televisión y la radio, pero como "no comen lumbre" y tampoco son suicidas, tendrán que negociar la reforma electoral a cambio de elementos fundamentales de la Ley de Medios. [Las negrillas son mías] (Aleman, 2007; El Universal 10 de septiembre)

Para finales de agosto de 2007, en el Senado de la República se realizaban los trabajos tendentes a enmendar la normatividad electoral, al amparo de la Ley para la Reforma del Estado²¹³. El 31 de agosto, el senador Manlio Fabio Beltrones presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformaban los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adicionaba el artículo 134, y se derogaba un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral. La exposición de motivos señalaba los siguientes objetivos:

El primer objetivo es disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales, lo que se propone alcanzar mediante la reducción del financiamiento público, destinado a tal propósito: en un setenta por ciento en las elecciones en que solamente se renueva la cámara de diputados, y del cincuenta por ciento en las elecciones en que se renuevan el poder ejecutivo y las dos Cámaras del H. Congreso de la Unión. [...]

Un segundo objetivo es el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación. [...]

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en

²¹³ Publicada el 29 de marzo de 2007, su objetivo era dirigir los trabajos para realizar una Reforma del Estado. El resultado fueron las reformas electoral y judicial.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

periodos no electorales. (Iniciativa por proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adicionan el artículo 134, y se derogan un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral) [Las negrillas con más]

La iniciativa original contenía un apartado que daría pauta para que los medios de la radiodifusión dejaran de percibir grandes cantidades de dinero por concepto de compra de tiempo aire por parte de los partidos políticos: *“Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de la radio y la televisión conforme a lo que señale la ley. Queda prohibida la propaganda política o electoral que denigre a las instituciones, a los partidos o a las personas.”* (Iniciativa por proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adicionan el artículo 134, y se derogan un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral) El proyecto fue turnado a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Radio, Televisión y Cinematografía y, Estudios Legislativos para la elaboración del dictamen.

Para los primeros días del mes de septiembre, las barras nocturnas de noticias de Televisa y TV Azteca ya denostaban el contenido del proyecto bajo el argumento de que constituía un ataque del Poder Legislativo en contra del *IFE ciudadano* y su consejero presidente Luis Carlos Ugalde. Al respecto, Jorge Zepeda aclaró:

La reacción de las televisoras fue fulminante. La noche del miércoles el noticiero de López Dóriga fue convertido en una plataforma de misiles en contra de los partidos. [...] Obviamente el campo de batalla que eligió Televisa no fue el asunto de los gastos de campaña, sabedora de que la opinión pública nunca apoyaría sus pretensiones. Prefirió hacer de la defensa de Ugalde y los consejeros del IFE el instrumento para torpedear la reforma electoral con la esperanza de que una revisión posterior eliminara las cláusulas que le perjudican. [...]

Pero el viernes los legisladores contraatacaron. Ese día varios diarios nacionales destacaron en portada el ataque de las televisoras y publicaron los testimonios de senadores sobre la amenaza a sus carreras políticas. Pero sobre todo se sacaron de la manga un as inesperado: anunciaron la reanudación de los trabajos para elaborar una nueva ley sobre televisión, informando que revisarían el periodo de las concesiones y la conveniencia de romper monopolios (es decir, tercera cadena). En el noticiero de esa noche, Televisa prefirió concentrarse en los huracanes y en el cambio climático. La semana había terminado con un empate de fuerzas. (Zepeda, 2007; El Universal 9 de septiembre)

Sin embargo, los coordinadores de los grupos parlamentarios respondieron al ataque. Carlos Navarrete del Partido de la Revolución Democrática señaló: *“[...] Ugalde es la punta de lanza de un intento del poder fáctico por reventar la reforma. Lo que defienden no es la autonomía del IFE, sino los intereses, el negocio de los dueños*

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

de los medios electrónicos." (Becerril y Ballinas, 2007; La Jornada 7 de septiembre). Santiago Creel del Partido Acción Nacional y presidente del Senado de la República ahondó: "[...] *aun cuando la reforma constitucional afecta a distintos intereses económicos, los legisladores no están dispuestos a dar marcha atrás.*" (Guerrero, 2007; Reforma 7 de septiembre)

El 10 de septiembre de 2007 se comienza a repartir en el Senado el predictamen de la iniciativa de ley, el cual ya señalaba: "*El Instituto Federal Electoral será la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales [...] los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión*".

Ese mismo día, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión emitió un boletín de prensa para manifestar su postura frente al predictamen: "*la redacción del 'predictamen', sin ningún foro de consulta pública [...] los elementos hoy existentes que claramente dan lugar a la censura de los medios electrónicos [...] convierte al Instituto Federal Electoral en un mero administrador de los partidos políticos [...] que los legisladores se den tiempo de elaborar una reforma electoral [...] que sume participación de todos los sectores involucrados*". (Boletín de prensa 06/2007 de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión)

Así, el senador Santiago Creel convocó a los radiodifusores a una reunión el día siguiente en las instalaciones de la Torre Caballito; éstos transmitieron en vivo los argumentos vertidos por sus voceros, pero interrumpieron la señal en cuanto comenzó el turno de quienes apoyaban la iniciativa. Entre estos últimos, el senador panista Ricardo García Cervantes recordó que, contrario a lo manifestado por la organización gremial, la reforma electoral había sido discutida desde el 13 de abril en el marco de los foros para la Reforma del Estado.

A las tres de la mañana del 12 de septiembre se llevó a cabo una reunión de emergencia con los alicaídos agremiados de la CIRT, quienes concluyeron que su participación en el encuentro con los senadores había sido un *fracaso*. Bernardo Gómez

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

señaló que su única opción era “[...] ‘parar’ la reforma en los congresos estatales. Los concesionarios hicieron cuentas alegres: 19 gobernadores con aspiraciones políticas, encabezados por el mexiquense Enrique Peña Nieto, cliente consentido de Televisa, podían frenar la reforma constitucional en sus entidades.” (Villamil, 2007; Proceso 16 de septiembre).

Ese mismo día se reunieron las comisiones unidas a las que había sido turnada la iniciativa, con la finalidad de concluir la elaboración del dictamen. Los senadores Jorge Mendoza, Arturo Escobar, Javier Orozco Gómez y Federico Döring, adláteres de los intereses mediáticos, trataron –sin éxito– de modificar la redacción final del documento. Al medio día, se realizó otra transmisión en vivo:

Desde las oficinas de la CIRT, el acto de rebelión fue encabezado por Ricardo Salinas Pliego y Bernardo Gómez, quienes flanquearon a Enrique Pereda. Ahí convocaron a un “referéndum por la libertad” y defendieron la autonomía del IFE, tema que se les olvidó durante su audiencia ante los senadores. Este nuevo intento no tuvo ningún efecto en los senadores. Por el contrario, provocó un mayor espíritu de cuerpo y se cerraron filas en las cuatro bancadas que apoyaron el dictamen: PRI, PAN, PRD y PT. Sólo Convergencia y el Partido Verde se opusieron. (Villamil, 2007; Proceso 16 de septiembre).

En tal oportunidad, los concesionarios sintetizaron sus reclamos en 6 puntos:

Independencia del IFE.

Defensa de los actuales consejeros.

Rechazo a las “pretensiones políticas” para sustituir de manera anticipada de [sic] los consejeros.

Que la reforma electoral “no fomente prohibiciones” que atenten contra la libertad de expresión.

Creación de un “código de ética” entre partidos, medios y candidatos, en lugar de los candados constitucionales. (Villamil, 2007; Proceso 12 de septiembre).

Sin embargo, la asonada de los actores privados no pudo evitar la discusión del dictamen, que fue aprobado en la Cámara de Senadores por 107 votos a favor, uno en contra y cuatro abstenciones. El 13 de septiembre, la cámara alta remitió la minuta a su colegisladora, donde su discusión transitó por un adarme de tiempo, pues sería aprobada en sus términos el día siguiente con 408 votos a favor, 33 en contra y tres abstenciones. Los concesionarios del sector se presentaron en la Cámara de Diputados el día anterior, pero sólo el diputado panista Héctor Larios, coordinador de su grupo parlamentario y presidente de la Junta de Coordinación Política, aceptó recibirlos.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Aprobada la iniciativa en ambas cámaras del Poder Legislativo, los concesionarios decidieron conducirse conforme la estrategia propuesta por Bernardo Gómez en la madrugada del 12 de septiembre e impedir la aprobación de la enmienda constitucional en los congresos locales. El 16 de septiembre, Humberto Moreira Valdez, gobernador de Coahuila, ignorando el principio de división de poderes, adelantó que el congreso de su estado votaría en contra el proyecto pues “[...] *Los estados no somos menores de edad, ni estamos pintados, y no nos tomaron en cuenta, a mí nadie me habló para preguntarme si estaba de acuerdo*”. (El Universal, 2007; 16 de septiembre)

Empero, las legislaturas locales no actuaron conforme lo esperado por los concesionarios. Las entidades federativas comenzaron a aprobar las reformas desde el 19 de septiembre –Oaxaca- y el 10 de octubre el congreso del estado de Yucatán culminó el proceso, para arrojar un cómputo final de 30 estados a favor y uno en contra -Coahuila. Las reformas constitucionales fueron publicadas el 13 de noviembre de ese año en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso que nos ocupa, la modificación de las reglas para la compra de publicidad en radio y televisión por parte de los partidos políticos se ubica en el artículo 41 constitucional, fracción III, apartado A, incisos a), b), c), d), e), f) y g). Como se comentó líneas arriba, el numeral señala: *“Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. [...] El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.”*

Los incisos a) - g) establecen las reglas de asignación de tiempo de radio y televisión conforme a las cuales el IFE cumplirá con tal disposición constitucional - periodos de precampaña y campaña en elecciones federales. La parte final del apartado A eleva a rango constitucional la prohibición total a los partidos política para adquirir tiempo aire en radio y televisión, pues utilizarán los tiempos del Estado para efectos electorales. De la misma manera, establece la prohibición constitucional de que cualquier persona contrate propaganda en radio y televisión para influir en las preferencias de los electores.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

El apartado B del artículo 41 de la Ley Fundamental establece reglas generales para la administración de tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión de cobertura local para fines electorales, en las entidades federativas. Finalmente, el apartado C prohíbe la difusión de propaganda política o electoral que denigre a las instituciones o a los partidos políticos o que calumnien a las personas, y proscribe la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas y jornadas electorales.

La reforma electoral a la Constitucional Federal fue impugnada por una diversidad de personas –físicas y morales- a través de múltiples juicios de amparo indirecto que, sin embargo, fueron *desechados de plano* por los jueces de distrito por considerarlos *notoriamente improcedentes*. Ello con base en una tesis²¹⁴ jurisprudencial sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -septiembre del 2002-:

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. *De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución [...] el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realiza el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las legislaturas estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión al realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de órgano reformador de la Constitución, realizando una función exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo [las negrillas son mías], porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía. (Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XVI, 6 de septiembre de 2002. Pág. 1136. Tesis de Jurisprudencia 39/2002.)*

De esta manera, el criterio imperante era que ni el procedimiento a través del cual se reformaba o adicionaba nuestra Ley Fundamental, ni el contenido material de dichas

²¹⁴ Así como con las tesis: “**AMPARO CONTRA LEYES, NO COMPRENDE LA IMPUGNACIÓN DE LOS ARTÍCULOS QUE INTEGRAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ALCANCE DEL SUPUESTO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 103, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN, Y 1º, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO**” y “**DEMANDA DE AMPARO CONTRA LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL IMPROCEDENCIA DE LA**”.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

reformas o adiciones, eran susceptibles de ser objeto del control jurisdiccional. Ello devino de la resolución (aprobada por una mayoría de 8 votos) del Máximo Tribunal del país a la controversia constitucional 82/2001, interpuesta por el ayuntamiento de San Pedro Quiatóni, Estado de Oaxaca, en contra de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos y cultura indígena – publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.

Los quejosos combatieron el desechamiento de plano de sus amparos indirectos interponiendo recursos de revisión, los cuales fueron atraídos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación²¹⁵. Al resolver tales recursos, el Pleno modificó el criterio contenido en la jurisprudencia citada, para considerar que sí es factible impugnar por la vía judicial el procedimiento legislativo de reforma a nuestra Constitución Federal. La intervención del ministro presidente Guillermo Ortiz Mayagoitia resumió el nuevo criterio de la Corte:

Nuestra razón de ser, es el control de la constitucionalidad, es la defensa de la Constitución, y aquí sí encuentro un gravísimo tropiezo, creo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ninguno de los Tribunales que componen el Poder Judicial de la Federación, puede llegar a declarar que la Constitución es inconstitución; una cosa es, el proceso legislativo de reforma constitucional, que sí puede ser controlable, porque cuando alguno de los actos fundamentales que lo componen resulta viciado, lo ha dicho el señor ministro Aguirre Anguiano, la reforma que procede de un procedimiento viciado no es una auténtica reforma, y lo que se lleva al texto constitucional, no es en realidad una auténtica disposición constitucional, sino una disposición con apariencia de nuevo texto constitucional, ejemplo: en el proceso de reforma constitucional se exigen votaciones calificadas, se exigen formalidades diferentes al proceso ordinario, se exigen mayoría de votos de las legislaturas de los Estados, y en el caso concreto de la llamada "Reforma en Materia de Derechos Indígenas". Tengo muy fresco el recuerdo de que se impugnaban votos concretos de legislaturas y se decía: "este voto no puede tener valor porque la Constitución local de tal Estado exige votación calificada y este voto se obtuvo por mayoría relativa"; entonces, cuando el procedimiento de reforma constitucional adolece de vicios graves, en realidad no hay reforma, y la declaración de la Suprema Corte que así lo llegara a decir será en ese sentido: "No hay reforma constitucional", pero estamos juzgando actos que están por abajo de la Constitución [las negrillas son mías]. (Versión estenográfica de la sesión del 2 de octubre de 2002 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación)

El efecto de la sentencia fue la admisión para su estudio por parte de los jueces de distrito de aquellos amparos indirectos cuyo acto reclamado estuviera constituido –en todo o en parte- por violaciones formales al procedimiento legislativo a través del cual fue aprobada la reforma electoral -42 amparos-, entre los cuales se encontraba el presentado por algunos intelectuales, académicos y artistas como Héctor Aguilar Camín,

²¹⁵ La competencia es de los Tribunales Colegiados de Circuito.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Francisco Calderón, José Castañeda, Luis de la Barreda, Gerardo Estrada, Jorge Fernández Menéndez, Luis González de Alba, Teodoro González de León y Miguel Limón Rojas, entre otros; así como, por algunas cámaras empresariales como la Confederación Patronal de la República Mexicana –COPARMEX.

Algunos de estos amparos fueron resueltos favorablemente para los quejosos que los interpusieron. Verbigracia, se concedió el promovido por el Centro Empresarial de Morelos de la COPARMEX para el efecto de que no se le apliquen las reformas en materia electoral aprobadas por el Congreso de la Unión en 2007.

Sin embargo, el malestar de los concesionarios por esta enmienda legislativa trascendería su impugnación en tribunales. El sábado 31 de enero y el domingo 1 de febrero de 2009, Televisa y TV Azteca incurrieron en lo que funcionarios del Instituto Federal Electoral denominaron como *conductas atípicas* en la transmisión de los *spots* de precampaña a los que, en términos de la reforma constitucional en materia electoral del año 2007 -inciso g) del apartado A de la base III del artículo 41-, tienen derecho los partidos políticos de manera gratuita mediante la utilización de los tiempos fiscales del Estado.

En tales fechas, las televisoras interrumpieron simultáneamente las emisiones – de alta audiencia- de los partidos de futbol Monterrey-Guadalajara y Morelia-América, así como del Súper Tazón, para incluir tales anuncios –y los correspondientes a la autoridad electoral- en bloques continuos de varios minutos, precedidos y seguidos por una cortinilla de aproximadamente 10 segundos de duración con la leyenda: *“Los siguientes promocionales son ordenados por el IFE en cumplimiento a la Ley Electoral y se transmitirán hasta el 5 de julio”*.

De tales acontecimientos se desprendió la posible violación al contenido del artículo 74 párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra señala: *“Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité; la violación a esta disposición será sancionada en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código”*; esto porque ambas televisoras transmitieron en bloque la totalidad de los *spots* pautados por hora mediante los acuerdos

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

ACRT/026/2008 y JGE121/20008 del Instituto Federal Electoral, aprobados el 19 y 22 diciembre de 2008, respectivamente.

A su vez, dicha violación se administró con lo señalado por el numeral 350, párrafo 1, incisos c), d) y e) del mismo ordenamiento jurídico:

Artículo 350 1. Constituyen infracciones al presente Código de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión:

[...]

c) El incumplimiento, sin causa justificada, de su obligación de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos, y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto; y

d) La manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o denigrar a las instituciones, a los propios partidos, o para calumniar a los candidatos; y

e) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

El 6 de febrero se inició el procedimiento administrativo sancionador previsto en el artículo 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en contra de las infractoras, las cuales fueron emplazadas el 9 de febrero. Los abogados de las televisoras comparecieron ante las autoridades electorales y “[...] coincidieron al decir que no hubo acción concertada entre las empresas y, si fuese así, estarían en su derecho, y que cumplieron con las pautas remitidas por el instituto [sic], que no establece con precisión el horario para difundir, por lo que los mensajes se pueden agrupar”. (Gamez, 2009; Agencia 3er Sector 19 de febrero)

El 11 de febrero, el Instituto Federal Electoral suscribió con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), organización gremial a la que –como ya se mencionó- pertenecen ambos concesionarios, un documento denominado *Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara nacional de la Industria de Radio y Televisión para promover mejores condiciones en la administración de los tiempos fiscales del Estado en Materia de Radio y Televisión*, cuyo punto 1 disponía:

1. La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión se compromete a respaldar, apoyar y acompañar al Instituto Federal Electoral en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y legales, así como a generar las condiciones propicias para el adecuado acceso de los partidos políticos y del propio Instituto a los tiempos de radio y televisión. Los agremiados de la Cámara procurarán no agrupar los promocionales en un solo corte [las negrillas son mías].

La Cámara se compromete a promover las actividades y fines del Instituto Federal Electoral y de los partidos políticos, durante el proceso electoral 2008-2009, en el marco constitucional y legal vigente.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Asimismo, la Cámara apoyará al Instituto Federal Electoral en la administración de los tiempos de radio y televisión destinados a procesos electorales locales. Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara nacional de la Industria de Radio y Televisión para promover mejores condiciones en la administración de los tiempos fiscales del Estado en Materia de Radio y Televisión, 2009)

Virgilio Andrade, consejero y presidente del Comité de Radio y Televisión del IFE, aclaró que “[...] *firmar este acuerdo con la CIRT no implicaba la suspensión de los procedimientos sancionadores en contra de Televisa, TV Azteca y Sky, ni el posible inicio de nuevos procedimientos, pues el acuerdo no estuvo condicionado*”. (Gamez, 2009; Agencia 3er Sector 19 de febrero)

Luego de realizar la investigación pertinente, la Secretaría Ejecutiva del Consejo General de este órgano constitucional autónomo, planteó en su proyecto de resolución:

[...]que las conductas de las televisoras constituyeron una manipulación en la información que los partidos políticos buscan comunicar a la ciudadanía a través de la propaganda electoral. También decía que se trataba de hechos concertados, sin precedentes en procesos electorales anteriores y que tuvieron el efecto de denostar la propaganda electoral, menoscabar su función de comunicación y predisponer a la ciudadanía en una postura contraria a la propaganda electoral. (González, 2009; Etcétera 1 de marzo)

De esta forma, se proponía imponer a las televisoras una multa de \$11 millones de pesos -entre las dos. Tal proyecto debía ser ratificado por el propio Consejo General; sin embargo, éste resolvería de forma antípoda a lo planteado por la Secretaría Ejecutiva, a propuesta del consejero Marco Antonio Baños Martínez, con el apoyo de los consejeros Arturo Sánchez Gutiérrez, Marco Antonio Gómez Alcántar, Francisco Javier Guerrero Aguirre y Benito Nacif Hernández.

Con el voto en contra del consejero presidente Leonardo Valdés Zurita, así como, de Alfredo Figueroa Fernández, Virgilio Andrade Martínez y María Macarita Elizondo Gasperín, se aprobó la *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador instaurado en contra de Televimex, S.A. de C.V. por hechos que constituyen probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/009/2009* –para el caso de Televisa-, cuyo considerando tercero señalaba:

[...]Asimismo, según el principio de subsidiariedad el derecho sancionador ha de ser la

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

última ratio, el último recurso a utilizar a falta de otros menos lesivos.

Ambos postulados integran el llamado principio de intervención mínima, conforme al cual, que el derecho electoral tenga como propósito proteger determinados bienes jurídicos no significa que todo bien jurídico haya de ser protegido por medios sancionatorios, ni tampoco que todo ataque a los bienes jurídicos tutelados deban de terminar en la intervención coactiva de la autoridad administrativa electoral.

En este orden de ideas y toda vez que con posterioridad al acuerdo de voluntades suscrito entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, a la que está adscrito el concesionario, ha cesado la conducta que pudiera estimarse violatoria del artículo 350 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no ha lugar a que el Consejo General imponga una sanción sino que estime que ha cesado el litigio por haber quedado sin materia. [las negrillas son propias] (Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador instaurado en contra de Televimex, S.A. de C.V. por hechos que constituyen probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/009/2009, 2009; 23)

De esta manera, se sobreseyó este procedimiento sancionador en contra de la televisora de Chapultepec. A TV Azteca se le sancionó con una multa por \$ 2 millones de pesos por otras faltas administrativas, pero se le dio un tratamiento similar con respecto a la transmisión en bloque de los anuncios de los partidos políticos y la autoridad electoral.

La conducta –notoriamente- concertada de las televisoras fue leída por la prensa nacional como un acto de protesta de los concesionarios por el contenido de la reforma electoral constitucional, así como un flagrante desafío a las autoridades gubernamentales y los partidos políticos, al tratar de concitar a la población en contra de la enmienda en comento. Al tiempo, dio muestra del comportamiento cooperativo que estas cadenas han mantenido entre ellas con respecto a su relación con el gobierno federal, del cual se dio cuenta desde el capítulo VI con el ingreso de TV Azteca a la red de políticas públicas del sector como resultado del *Pacto Beijing*.

Por otra parte, la prohibición constitucional a los partidos políticos de comprar *spots* en televisión –y radio- derivada de la reforma electoral del año 2007, no impidió que las cadenas encontraran nuevas fórmulas para venderles publicidad; la principal es la *publicidad integrada* o *info branding*. “*Publicidad integrada o infobranding, es decir, la propaganda insertada como parte del contenido de programas de espectáculos, partidos de futbol, telenovelas y noticiarios.*” (Villamil, 2009; 101)

El mecanismo consiste en vender propaganda de manera subrepticia a través todo el escaparate mediático con el que cuenta la empresa de televisión, con la finalidad

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

de promover y editorializar positivamente la imagen de un político en particular, así como de su gestión pública, por medio de notas informativas en los noticieros –bajo la apariencia de *información dura-*, reportajes, entrevistas, programas especiales, artículos en revistas –especializadas en política, economía, o bien, *del corazón-*, etc.

Esta fórmula resulta más alarmante que la propia compra de *spots* por parte de los partidos políticos a las televisoras, pues, por un lado, se escuda al amparo de la libertad de expresión y, por el otro, el artilugio conduce a prácticas de poca a nula transparencia en cuanto al nivel de presencia de los políticos y de gasto real que las autoridades gubernamentales, los políticos –en lo individual- y –todos- los partidos políticos invierten en la promoción de su imagen, el posicionamiento de un producto político y el lucimiento personal.

Para mantener esta información en secreto y hermetismo, se utilizan –en parte- los servicios de agencias de promoción o *brokers* “[...] que tienen el papel de intermediarios entre la estructura burocrática de gobierno y la estructura corporativa de las empresas mediáticas. Son los nuevos *brokers* o intermediarios político-publicitarios que impiden seguir de manera clara la ruta del dinero. ” (Villamil, 2009; 88 y 89)

Los *brokers* celebran contratos de “[...] asesoría de imagen, entrenamiento, proyectos audiovisuales y consultoría política, más control de las acciones de gobierno” (Villamil, 2009, 89), en lugar de vender directamente publicidad en tal medio audiovisual de comunicación masiva, por lo que resulta difícil auditar los recursos públicos que se destinan *de facto* a las arcas de las empresas de televisión, ya que los ingresos provenientes de dichos instrumentos jurídicos no se registran en las cuentas formales de las cadenas.

Se ubican –por lo menos- cinco agencias de promoción que funcionan como *brokers* para estos fines: TV Promo, Grupo Crea TV, Radar Servicios Especializados, Cepol y Zimat. Las dos primeras fueron creadas –como ya se comentó en este capítulo VII- por Alejandro Quintero, vicepresidente de comercialización de Televisa, y su hermano Carlos Quintero Íñiguez, respectivamente. (Villamil, 2006; Proceso 1571) Estas empresas “[...] se convirtieron en mecanismos ideales para maquillar los

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

ingresos publicitarios no fiscalizables que muchos políticos han destinado con recursos del erario para Televisa. Los especialistas le llaman 'simulación mercantil'". (Villamil, 2009; 92)

A manera de ejemplo y sin excluir a fuerza política alguna, se da cuenta de un artículo de la revista Proceso a través del cual Jenaro Villamil –quien se ha enfocado en el tema- hizo público un acuerdo celebrado entre el gobierno del Estado de México y TV Promo, por medio del cual esta última ofrecía la venta de espacios en noticieros, cápsulas informativas, programas de análisis de Televisa, asesoría en materia de comunicación a funcionarios, etc., a cambio de \$742 millones de pesos. (Villamil, 2005; Proceso 1512)

De esta forma, aunque en el año 2007 se proscribió constitucionalmente la venta de *spots* televisivos a los partidos políticos, se dejó un *cabo suelto* al omitir establecer la bases para fiscalizar lo que éstos erogan por otros “conceptos de publicidad”, de los cuales el público en general puede estar poco consciente, pero de los que es testigo ante la presencia constante en la pantalla chica de ciertos personajes de la vida pública.

Aun cuando *publicidad integrada* o *encubierta* es una práctica indeseable por su tendencia a la opacidad y su cuasi clandestinidad, no se encuentra en la agenda de asuntos próximos a resolverse mediante la acción gubernamental traducida en política pública. Esto es así, porque algunos de los actores públicos que intercambian recursos con los privados en la formación de las políticas públicas del sector, se benefician o aspiran a beneficiarse de ésta.

Los actores públicos que contratan dichos servicios integrados con las empresas intermediarias obtienen un provecho manifiesto, pues gozan de la cobertura informativa favorable inherente a este nuevo modelo de publicidad, cuyo contenido a su vez, pretende parecer legítimo, veraz, objetivo e incluso, casual, para así evitar recordar de manera evidente la otrora anquilosada apología de Televisa –encarnada en la figura de Jacobo Zabludovsky- a la gestión del régimen priísta, la cual carecía de credibilidad aun ante la audiencia cautiva del monopolio televisivo –tal y como se comentó en el capítulo V.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

La aparente credibilidad informativa del *info branding* otorga ventajas a estos actores públicos sobre sus contrincantes políticos; es una adaptación de algunas prácticas del *sistema de mutuas conveniencias* a la lucha política-electoral, que trata de pasar inadvertida a la sombra de la prohibición de compra de *spots* por parte de los partidos políticos. Al tiempo, los actores públicos y privados pueden seguir negociando con la compra de *info branding*, sin hacer explícito el dispendio publicitario.

Sin embargo, no puede soslayarse la posibilidad de que los actores públicos que no se benefician de esta práctica publicitaria –ya sea por falta de recursos o inclusive, por principios o ideales- puedan impulsar su regulación en la normatividad, ya sea prohibiéndola o bien, reglamentándola. En el primer caso, la reforma de ley debería prever los mecanismos para monitorear las menciones publicitarias encubiertas –incluyendo la autoridad encargada de tal atribución- y establecer las medidas de apremio y sanción a los personajes políticos que las contraten, así como a las empresas que las presten; empero, tal prohibición podría acarrear el fantasma de la censura.

En el segundo caso, deben quedar definidos los límites de contratación y sentar las bases para conducir a prácticas de plena transparencia que coadyuven a contabilizar el gasto real en estas partidas publicitarias, las cuales deberán ser consideradas como parte de gastos de campaña o precampaña en los casos aplicables. Al igual que en el supuesto de la prohibición, la reglamentación debe señalar con claridad los mecanismos de monitoreo y las medidas de apremio y sanción con las que cuente la autoridad competente.

En cualquier caso, resulta imperativo manifestar abiertamente la existencia de la publicidad integrada, que hasta el momento esconde la promoción de personajes, gobiernos o partidos políticos, bajo la máscara de la libertad de expresión.

7.3 Definición del análisis

Los nuevos equilibrios de la relación entre los concesionarios de la televisión y el gobierno federal mexicano dependieron de las decisiones tomadas por los actores con poder – políticos, burócratas, jueces, y en general, hacedores de políticas públicas- y no sólo de las condiciones del momento. Las políticas públicas del sector están asociadas a

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

los patrones de interacción en las redes de políticas públicas y a los equilibrios alcanzados.

Las características de las políticas públicas dependen del comportamiento de equilibrio de los actores políticos en el juego de la formulación de las políticas. El comportamiento de los actores políticos en el PFP (que depende de las funciones que desempeñan, de sus incentivos y de las restricciones que enfrentan) está a su vez determinado por el funcionamiento de las instituciones políticas (como el Parlamento, el sistema de partidos o el Poder Judicial) y por las reglas institucionales más básicas (como las reglas electorales y las constitucionales) que definen los papeles de cada uno de los jugadores, así como las reglas de interacción entre ellos. (BID, 2006; 18)

Así mismo, resulta importante recordar -como se comentó en los capítulos III y VI- las variables a considerar para el estudio de las redes de políticas públicas:

[...] el número de participantes, el tipo de actores, los escenarios institucionales de interacción –definidos formalmente como el parlamento, o de carácter más informal a través de reuniones-; las funciones que se llevan a cabo en la red –discusión de problemas, formulación de alternativas, gestión de medidas concretas, difusión de información o control-; el tipo de relaciones que predominan entre los participantes –consenso, cooperación, conflicto o antagonismo-; pautas de conducta –abierta y orientada a buscar soluciones o cerrada con el fin de mantener el status quo- y las relaciones de poder que predominan en el tiempo. (Chaqués, 2004; 57)

El análisis de la coyuntura crítica –como la tercera fase del modelo dual de desarrollo institucional- requiere hacer énfasis en actores, opciones y decisiones; por otro lado, el análisis de redes de políticas públicas implica estudiar las variables señaladas en la cita que precede. Tal y como se realizó en el capítulo anterior, a continuación se analizan los acontecimientos descritos en el apartado histórico de éste, considerando actores, opciones y decisiones, respecto al número y tipo de participantes, los escenarios institucionales de interacción; las funciones que se llevan a cabo en la red; el tipo de relaciones que predominan entre los participantes; pautas de conducta y; las relaciones de poder que predominan en el tiempo.

Es menester agregar que en este capítulo se hará énfasis en las decisiones tomadas por actores públicos representados en el Congreso de la Unión así como, en la Suprema Corte de Justicia. De esta manera, junto con lo señalado en el capítulo anterior, se extraerá el impacto de estos acontecimientos en la relación entre los concesionarios de la televisión y el gobierno federal (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como red de políticas públicas, y en las políticas públicas del sector a ésta asociadas.

7.3.1 Coyuntura crítica y redes de política pública

Las decisiones tomadas durante los sucesos relacionados con el decreto del 2006 aumentaron considerablemente el número y tipo de actores involucrados en las red de políticas públicas del sector. Si bien el Poder Ejecutivo seguía siendo un actor público muy importante, su evidente pérdida de la *disciplina* de los poderes Legislativo –incluso de algunos de los diputados y senadores de su partido político- y Judicial, así como, la necesidad de los concesionarios de la televisión de conseguir recursos fuera de las facultades del Presidente, obligaba a los actores privados -quienes continuaban con un comportamiento cooperativo- a relacionarse con los actores públicos representados en el Congreso de la Unión y permitirles el paso al interior de esta red de políticas públicas, otrora limitada al actor público encarnado en el Ejecutivo Federal. Las opciones estaban abiertas para definir quiénes quedarían legitimados como agentes válidos de interlocución en esta red de políticas públicas.

Durante el presidencialismo omnímodo y el *sistema de mutuas conveniencias*, pesaba poco la oposición de cualquier partido político distinto al del Partido Revolucionario Institucional, de tal suerte que resultaba superfluo negociar fuera de las fronteras del PRI. Sin embargo, con una composición del Congreso de la Unión mucho más plural, resultaba necesaria la confluencia e incorporación de algunos personajes de las distintas fuerzas políticas a la red de políticas públicas del sector. En la Cámara de Diputados se eligió incorporar a los coordinadores de los grupos parlamentarios, quienes lograron alinear raudamente a todos los diputados federales para aprobar la *Ley Televisa*.

Sin embargo, en la Cámara de Senadores se reveló la concurrencia de posiciones antípodas y la imposibilidad de alinearlas unánimemente, de tal forma que se eligió obtener sólo el apoyo necesario para aprobar el proyecto. De nuevo, los coordinadores de los grupos parlamentarios jugaron un papel conspicuo, pues fueron ellos los que, en atención a fines electorales, reorientaron el sentido del voto de algunos legisladores. Empero, ello no excluye a otros personajes de la cámara alta y dirigentes de los partidos políticos, quienes también trabajaron a favor de la iniciativa en cuestión; así, se incorporó a la red a un número mucho más amplio de actores en comparación con lo

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

inicialmente previsto por los concesionarios, pues la estrategia original era que el proyecto fuera aprobado de manera similar a lo sucedido en la cámara baja.

Empero, sobre este punto resulta necesario realizar una reflexión adicional. En relación con la teoría de juegos, Adam Przeworski señala: *“Cada participante hace lo que juzga más conveniente para él a la vista de lo que hacen (o pueden hacer) los demás. [...] Lo que interesa destacar de estos resultados es que constituyen una situación de equilibrio: nadie desea actuar de otro modo dada (cuál sería) la respuesta de los demás. El acatamiento estratégico como medio para promover el propio interés es plausible y suficiente.”* (1995; 33, 35 y 38).

Cuando la red de políticas públicas se amplía, las estrategias se complican, pues las propias dependen de las que *puedan* adoptar actores diversos. Ello se ve materializado en la frase que resumió las razones del apoyo de la bancada blanquiazul al proyecto: *“‘Los tiempos electorales nos doblegaron’, confió uno de los legisladores panistas presentes en la reunión. ‘Pesó el argumento de que no era posible que sólo el PRI capitalizara el apoyo a la ley’”* (Villamil, 2006; Proceso 1534)

En el marco del proceso del electoral, los actores públicos representados en el Senado de la República previeron improbable un comportamiento cooperativo en contra de los intereses mediáticos, de tal forma que resultaba más certero apoyar la iniciativa; el supuesto contrario era riesgoso, puesto que si todos confluían en oponerse al proyecto pero algunos actores reculaban a favor, el costo para los detractores hubiera sido muy alto. Es menester destacar que los actores privados no consideraron que, fuera de los tiempos electorales, los actores públicos de las distintas fuerzas políticas pudieran alcanzar un comportamiento cooperativo, tal y como se concretó con la reforma electoral del año siguiente.

Se volvió a entrever la opción de incorporar las observaciones de las *comunidades de expertos* a la normatividad de la materia. Sin embargo, al igual que lo ocurrido en el año 2002, las opiniones de los diversos sectores académicos y sociales no fueron tomadas en consideración para la redacción final de la legislación mediática. Es de destacar que a pesar de que la sociedad civil es convocada y al final no se le toma en cuenta, ésta sigue asistiendo a nuevas convocatorias, lo que demuestra su disposición

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

para participar en la construcción de la normatividad para el sector. A su vez, ello reitera el sentido de las barreras de entrada a nuevos participantes a esta red de políticas públicas: se eligió no admitir aquellos grupos o individuos que no estuvieran relacionados con los concesionarios o con los actores públicos, de tal suerte que se mantiene la dicotomía concesionarios-gobierno federal, aunque diversificada al interior de cada una de estas categorías.

Por otro lado, como se comentó en el capítulo VI, Televisa y TV Azteca eligieron asumir el control de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión con la finalidad de ganar *representatividad y legitimidad*. Las modalidades de acciones y las probabilidades de éxito de los grupos dependen en gran medida de los recursos con los que estos cuenten; dos de los cuales son la representatividad y la legitimidad²¹⁶. (Bobbio y otros, 1983). La representatividad de un grupo debe entenderse como “[...] (que) *el grupo acoge una inmensa mayoría de las unidades que operan en el sector*”. (Bobbio y otros, 1983; 733), en tanto que la legitimidad del mismo es “[...] *la necesidad de convertirse en una organización formal, como la pertinencia de emprender ciertas acciones para proteger los propios intereses, o de la forma en la que considera el liderazgo o la membresía del grupo*”. (Bobbio y otros, 1983; 733)

Empero, tal interés por la *legitimidad* y la *representatividad* obstaculizó el proceso de aprobación de la iniciativa en la Cámara de Senadores y elevó los costos para los concesionarios de la televisión. Como se manifestó en capítulos anteriores, durante el *sistema de mutuas conveniencias* Televisa negociaba directamente con el gobierno federal sin usar la plataforma de la CIRT, por lo que no consideraba los intereses de los otros concesionarios de la radiodifusión, es decir, los de la industria de la radio. Al asumir los concesionarios de la televisión la dirección de la CIRT, sus agremiados esperaban que su dirigencia previera sus intereses pero, como se desprende de la información documentada en este capítulo, tales intereses no fueron considerados en el proyecto de ley –como sí había sucedido en el 2002 con el nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y la reducción de los tiempos fiscales.

²¹⁶ Algunos otros de estos recursos son el consenso social, la dimensión o magnitud de la membresía, la riqueza, la calidad y la amplitud de los conocimientos.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

De esta forma, los agremiados de la CIRT quisieron aprovechar la misma coyuntura política para buscar la satisfacción de sus intereses y ello interfirió con los de los concesionarios de la televisión. “*Aparentemente, los promotores de la Ley Televisa les interesaba fundamentalmente impulsar reformas que permitieran, cuanto antes, colocar a la televisión en el camino de la convergencia tecnológica. La radio podía esperar. En el contenido de las reformas aprobadas en 2006 se aprecia un interés muy marcado hacia la televisión, en contraste con omisiones notables para el caso de la radio.*” (Mejía, 2010 en Esteinou y Alva (coordinadores); 354)

La elección de los grupos de la radio de oponerse –por su propio interés- a la aprobación *fast track* del proyecto en la Cámara de Senadores dio tiempo para abrir el debate nacional; a su vez, permitió la amplia difusión de las opiniones que se manifestaron en contra de la iniciativa. Así, Televisa y TV Azteca tuvieron que trabajar en varios frentes: los grupos opositores, la opinión pública y los partidos políticos, lo que menoscabó la imagen de las televisoras. Al tiempo, aumentó el nivel de presión sobre los partidos políticos, los cuales cedieron en el momento a las peticiones de los concesionarios, pero regresaron la jugada un año después con las enmiendas en materia electoral, que –como se comentó líneas arriba- tuvieron la finalidad -en parte- de reabrir espacios de negociación con los actores privados y reequilibrar las fuerzas de poder.

La negociación sigue siendo la base para la interacción entre los actores, pero las decisiones tomadas durante estos acontecimientos cambiaron los recursos que los actores ofrecen a los demás. Contrario a lo sucedido durante el *sistema de mutuas conveniencias*, los concesionarios eligen ya no aportar aquiescencia absoluta a actor público alguno²¹⁷; en contraste, optaron por aportar un recurso atractivo para la mayoría de los actores públicos representados en el Congreso de la Unión: la difusión en televisión de las campañas de los candidatos a la presidencia de la República.

En este orden de ideas, el momento elegido por los actores privados para realizar enmiendas al marco jurídico de los medios no sólo responde a la posibilidad de que los concesionarios presionaran a los actores públicos para lograr su aprobación; la

²¹⁷ Es decir, entre sus opciones estaba la posibilidad de apoyar sólo a un candidato.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

coyuntura electoral los ponía –de nuevo- a la vanguardia en la definición de la agenda de políticas públicas del sector y, a su vez, disminuía significativamente los recursos que los actores privados tendrían que intercambiar por las reglas jurídicas que necesitaban para asegurar sus cuantiosas inversiones en el marco del proceso de digitalización.

“Algunos de estos intercambios son consumados de manera instantánea (transacciones inmediatas). En muchos casos, se intercambian acciones o recursos actuales (como votos) por promesas de acciones o recursos futuros (transacciones intertemporales). El tipo de transacciones a las que los actores políticos se pueden comprometer dependerá de las posibilidades que brinde el medio institucional.” (BID, 2006; 18) Tal como se señaló en el capítulo V, el surgimiento de nuevas tecnologías implicaba un cambio en las preferencias e incentivos de los actores privados, pues la expansión del negocio comercial no estaba incluida en el equilibrio atávico: era necesaria una renegociación.

Como se ha sostenido a lo largo de esta investigación, en las redes de políticas públicas los actores se relacionan a través del intercambio de recursos, sin embargo, lo que cada actor ofrece a cambio de otro recurso puede variar de acuerdo a las circunstancias de cada momento. De esta manera, al igual que lo sucedido con el presidente Vicente Fox en el 2002, los concesionarios obtendrían recursos institucionales formales –enmiendas significativas a la norma jurídica con una temporalidad a largo plazo- a cambio de un “apoyo” efímero a los partidos políticos con vigencia limitada al periodo electoral.

A su vez, la decisión de aprobar estos cambios normativos en los términos fijados por los concesionarios de la televisión orientaba *la relación de poder* hacia el dominio de los actores privados. Como se comentó en el capítulo VI, la experiencia de Televisa la ponía a la delantera en la definición de la agenda, pues sabía que durante el *sistema de mutuas conveniencias*, el actor público mantenía el control político de la industria mediática a través de ciertas disposiciones jurídicas que fungían como un seguro *sui generis* ante un posible incumplimiento de los acuerdos informales asumidos por el actor privado. Empero, ahora los actores privados veían la oportunidad de comenzar a remover tales candados formales e informales que real y simbólicamente los habían

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

mantenido en una posición de acatamiento frente a los intereses y preferencias del actor público

De esta forma manera, las propuestas señaladas en la iniciativa relativas al otorgamiento de las concesiones, la conformación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la facultad del Senado de la República para objetar los nombramientos del Ejecutivo, no eran fortuitas. Como se comentó en el capítulo IV, el artículo 31 de la Ley Federal de Radio y Televisión señalaba: *“Son causas de revocación de las concesiones: [...] IX. Cualquier incumplimiento a la concesión, no especificada en las fracciones anteriores”*. Tal candado causaba incertidumbre en los concesionarios de la televisión, pues permitía al Ejecutivo la revocación -prácticamente- discrecional de las concesiones, si los primeros incumplían con el apoyo que informalmente debían al régimen, derivado de los equilibrios alcanzados en el *sistema de mutuas conveniencias*.

Con la reforma del año 2006, el otorgamiento y revocación de las concesiones pasaron a formar parte de las atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, órgano desconcentrado con autonomía técnica pero todavía subordinado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Sin embargo, si los actores privados lograban colocar a comisionados que estuvieran ligados a los intereses mediáticos, podrían influir determinadamente en las políticas públicas para la industria, con cierta independencia de los intereses del Poder Ejecutivo Federal.

El único obstáculo era el nombramiento de los comisionados, pues el presidente de la República podría optar por elegir personas ajenas a los intereses de las televisoras. Es ahí donde entraba la posibilidad de que el Senado de la República objetara tales nombramientos, pues si el Ejecutivo Federal se inclinaba por personas poco favorables para los intereses de los actores privados, los concesionarios podrían movilizar a sus alfiles en la cámara alta con la finalidad de obstaculizar dichos nombramientos y orillar al Presidente de la República a elegir a otras personas, tal y como se materializó con el nombramiento del senador Héctor Osuna, uno de los principales promotores de la iniciativa.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Así mismo, el contenido de la iniciativa presentaba otros candados -ahora a favor de los actores privados- para consolidar los beneficios heredados del *sistema de mutuas conveniencias* -tales como las barreras fácticas de entrada a nuevos competidores- y aseguraba la obtención de los mayores beneficios derivados de la coyuntura tecnológica.

En el rubro de *pautas de conducta* los fines de la negociación siguen siendo pragmáticos, en defensa de intereses particulares. Empero, las decisiones tomadas durante este caso de estudio también alteraron las *pautas de conducta* de la red de políticas públicas del sector. Durante el *sistema mutuas conveniencias*, la relación entre el gobierno federal y el concesionario de la televisión se había basado -más o menos- en el consenso gracias a los equilibrios alcanzados; de manera similar, la relación entre los actores privados y el presidente Vicente Fox había tendido al asentimiento.

En contraste, en este acontecimiento los concesionarios de la televisión decidieron inclinarse por una negociación mucho más conflictiva, pues, como se desprende de lo narrado, los actores privados presionaron -e incluso, amagaron- a los públicos con el retiro de su apoyo durante los tiempos electorales, lo que los obligó a ceder a sus peticiones en los términos requeridos por aquéllos, en menoscabo de su imagen como cuerpo político. Empero, un año después, los actores públicos hicieron lo propio con la reforma electoral -al prohibir constitucionalmente la compra de publicidad por parte de los partidos políticos en radio y televisión, privando a los actores privados de cuantiosos ingresos por este concepto-, durante la cual hicieron caso omiso a las asonadas de los actores privados.

Las decisiones tomadas en este caso también alteraron *los escenarios de interacción*. Como se mencionó en el capítulo VI, tres años atrás concurrieron dos procesos de discusión -uno público y otro privado- para modificar el marco normativo del sector de los medios de comunicación. El proceso privado anuló al público y arrojó como saldo la emisión de los decretos del 10 de octubre del 2002. Sólo se dio cuenta de este proceso privado con la propia emisión de los decretos. En el caso del decreto de 2006, también se desarrolló un proceso privado muy secreto en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, aunque el escenario de interacción sigue siendo preponderantemente informal, el proceso fue más conocido en la cámara alta, en parte por las presiones y la

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

incomodidad generalizada ante el proceso de aprobación del decreto. Por ejemplo, las grabaciones con la voz de Javier Tejado Dondé difundidas por el periódico El Universal constituyeron testimonio público del proceso de negociación privado llevado a cabo para aprobar la minuta en la Cámara de Senadores. Las grabaciones hicieron público parte del proceso privado -que ya se sabía que existía- y evidenciaron las formas y prácticas de éste antes de que se aprobara el proyecto en cuestión, permitiendo apreciar inéditamente -aunque de manera limitada- los intereses en juego y los métodos de cabildeo.²¹⁸

Otro ejemplo es la difusión en prensa de las reuniones de los distintos grupos parlamentarios durante las cuales definieron el sentido de su voto; aunque estas reuniones no fueron públicas ni institucionales (porque podrían haberse llevado a cabo en el marco de las comisiones dictaminadoras o en reuniones de trabajo), fueron conocidas antes de la aprobación de la iniciativa, lo que alteró los escenarios de interacción. Difundir los acuerdos alcanzados en privado es otro elemento de presión para la negociación.

El rubro de los *escenarios de interacción* nos conduce a un acontecimiento inédito, que a su vez, da entrada -indirectamente- al Poder Judicial a esta red de políticas públicas: la acción de inconstitucionalidad 26/2006. Si bien, el decreto de 2006 fue aprobado por una mayoría de senadores en la cámara alta, la minoría que disintió con tal determinación utilizó este mecanismo de control constitucional para combatir jurídica e institucionalmente el contenido de la norma.

El breve discurso del ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano da cuenta de la postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto: "*La realidad es que no saben de lo que estamos hechos, para cumplir con nuestras encomiendas no pagamos costo político alguno, estamos prestos a realizarlas sin ideologización ni politización partidista, simplemente conforme a nuestra convicción, imparcialmente, sin estridencias, tal y como está previsto en la Constitución, sin*

²¹⁸ El 18 de junio de 2006, Jenaro Villamil publicó en la revista Proceso que Televisa además, había utilizado los servicios de la agencia privada de investigaciones Kroll para espiar e investigar "[...] también a funcionarios del gobierno federal y legisladores que el consorcio identifica como 'enemigos' en el contexto de la aprobación de la Ley Televisa".

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

preocupaciones de otras políticas, de eso estamos hechos". (Martínez, 2007; CNN Expansión 22 de mayo)

La sentencia por la que se resolvió esta acción de constitucionalidad invalidó varios numerales de la reforma que contenían algunos de los elementos por los que los concesionarios de la televisión habían presionado al Congreso de la Unión la rápida aprobación de la iniciativa. Si bien, el Poder Judicial no participó del proceso de negociación e intercambio de recursos que dio forma a las políticas públicas del sector, la decisión de una minoría de parlamentarios de involucrar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo erigió como un actor importante con capacidad para *deshacer* o *ratificar* el resultado de los acuerdos a los que lleguen los actores públicos y privados en la red de políticas públicas del sector -impensable durante el *sistema de mutuas conveniencias*.

De esta manera, se debe prever la participación indirecta del Poder Judicial en esta red de políticas públicas, no como un ente activo que forme parte en la definición de la agenda pública, del proceso de decisión para resolver los problemas públicos o el intercambio de recursos, sino como un contrapeso a las determinaciones de políticas públicas asociadas de los equilibrios alcanzados entre los actores de la red. Al tiempo, también abre la posibilidad de que otros actores que no formen parte de la red de políticas públicas puedan incidir indirectamente en las determinaciones de ésta, excitando la función jurisdiccional del Estado.

7.4 Determinación del impacto en la red de políticas públicas del sector y sus arreglos institucionales

El tipo y número de actores privados, así como sus incentivos, se mantienen constantes con respecto a lo señalado en el capítulo VI. El interés de actores privados continúa siendo el fomento a sus intereses económicos, la consolidación de los viejos beneficios y la obtención de nuevos -ahora en el marco del proceso de digitalización-; así mismo, buscan el fortalecimiento simbólico y material de su posición en la red de políticas públicas del sector, -en parte- eliminando los candados que los mantenían subordinados al actor público durante *el sistema de mutuas conveniencias*. Por el lado

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

de los actores públicos, se aprecia la incorporación de las cúpulas partidistas de las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso de Unión.

Contrario a los patrones de interacción estables –e incluso, predecibles- durante el *sistema de mutuas conveniencias*, los patrones en la relación entre los concesionarios de la televisión y los actores públicos, derivados de esta coyuntura crítica, se configuran como una transacción continua de equilibrios difusos en la lucha por la posición dominante en la red, el intercambio de recursos y la maximización de los beneficios con base en el cálculo racional limitado.

La dispersión de los actores públicos, sus intereses electorales excluyentes y, en su caso, la lucha por la conservación del poder, los incentiva a competir por un trato preferente en la televisión abierta, cuyos concesionarios se mantienen cohesionados en un comportamiento cooperativo en su relación con la clase política. A su vez, los concesionarios de la televisión buscan maximizar los beneficios que obtienen de los actores públicos, evitando *jugar* de manera exclusiva con alguno de ellos; para esto, realizan alianzas estratégicas *temporales* con alguno(s) actor(es) público(s), con la finalidad de mantener abierta la posibilidad de aliarse con otros según convenga en el momento. De esta manera, intercambian recursos –apoyo mediático casuístico y temporal- con los actores públicos de las diversas fuerzas políticas y obtienen recursos de todos de ellos, que superan a los que obtendrían de *jugar* con un solo *jugador* de la red, bajo condiciones de pluralidad política.

Los actores públicos toleran tal situación porque *tratan* de manejarla a su conveniencia para obtener ventajas sobre sus contrincantes políticos, lo que abona a la volatilidad de sus relaciones con los actores privados. Esto es así porque la negociación se define por la defensa del interés particular con una orientación politizada y pragmática, en oposición a la defensa del interés general.

En este orden de ideas, como se apreció con la aprobación de la *Ley Televisa*, la clase política se encuentra particularmente vulnerable en tiempos electorales, pues el acceso a los espacios mediáticos es un recurso útil que coadyuva a alzarse con la victoria sobre los contrincantes en tales periodos; ello contribuye a que los actores privados estén en condiciones de suficiente fortaleza para ir a la vanguardia en la

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

definición de la agenda de asuntos a tratar y facilitar la toma de decisiones en un sentido favorable a sus intereses.

En el caso de estudio se aprecia que las cúpulas partidistas de los actores públicos representados en el Congreso de la Unión cedieron a las pretensiones de las televisoras, pues previeron improbable un comportamiento cooperativo en contra de los intereses mediáticos; en contraste, era previsible la traición –con sus consecuencias electorales- como un comportamiento estratégico de los contrincantes (expectativas de los actores con respecto al comportamiento de otros jugadores).

Los actores públicos representados en el Congreso de la Unión tienen todavía la capacidad de contrarrestar -con los recursos del Estado- las pretensiones y exigencias de los actores privados, a través de un comportamiento cooperativo en contra de los concesionarios de la televisión, cuando el poder de las televisoras amenaza con volverse inmanejable con respecto a la posibilidad de negociar e intercambiar recursos, tal y como se materializó con la aprobación de la reforma electoral de 2007; en dicha ocasión, los actores públicos definieron una agenda de asuntos y tomaron decisiones con respecto a los intereses mediáticos, sin la *venia* de los actores privados en esta red de políticas públicas. Empero, los periodos en los que se convergen las condiciones para que se dé un comportamiento cooperativo por parte de los actores públicos son escasos, lo que limita su fortaleza. De esta manera, la relación de poder en esta red de políticas públicas se inclina a favor de los actores privados.

La negociación sigue siendo la base de la interacción entre los actores públicos y privados, pues ambos cuentan con recursos materiales e inmateriales que pueden servir a los intereses del otro. Ésta se puede seguir dando por consenso empero, se aprecian momentos en que se torna conflictiva a través de presiones y amenazas, como en el caso de la *Ley Televisa*. El objetivo de la negociación atiende a los objetivos particulares y tiene una orientación pragmática. El escenario de interacción se mantiene en la informalidad a través de reuniones privadas, aunque los términos de estos acuerdos se comienzan a difundir incluso antes de la concreción de éstos en algún instrumento de política pública –como la propia ley.

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**

Por otra parte, la relación entre el concesionario de televisión y el Legislativo Federal continúa calificando como una comunidad política. Aunque se incorpora a las cúpulas partidistas de las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, la red se mantiene cerrada a cualquier otro participante distinto a la dicotomía concesionarios de la televisión-gobierno federal –con los partidos políticos representados en éste.

A continuación, se presenta un cuadro que resumen los nuevos equilibrios de la red:

Red de políticas públicas.	Actores públicos	Actores privados
Actores	Se incorpora a las cúpulas de las distintas fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo.	Se mantienen los concesionarios de la televisión.
Los escenarios institucionales de interacción.	El escenario de interacción se mantiene en la informalidad a través de reuniones privadas.	
Las funciones que se llevan a cabo en la red.	Gestión de medidas concretas.	
El tipo de relaciones que predominan entre los participantes. Relaciones de poder.	La dispersión de los actores públicos, sus intereses electorales excluyentes y, en su caso, la conservación del	Los actores privados cooperan entre sí en el proceso de negociación con el actor público. Comparten

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

	<p>poder, los incentiva a competir por un trato preferente en la televisión abierta.</p>	<p>intereses.</p> <p>Los concesionarios de la televisión evitan <i>jugar</i> de manera exclusiva con algún actor público de la red; realizan alianzas estratégicas <i>temporales</i> con alguno(s) actor(es) público(s), con la finalidad de mantener abierta la posibilidad de aliarse con otros según convenga en el momento, y así, maximizar los beneficios que obtienen de los actores públicos.</p>
	<p>Aunque la negociación puede ser consensuada o conflictiva. Los actores privados tienen suficiente fortaleza para definir, en algunos momentos, la agenda de discusión.</p>	
<p>Pautas de conducta</p>	<p>Los acuerdos se toman en procesos privados. El objetivo de la negociación es acorde a intereses particulares; tiene una orientación pragmática.</p>	

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

	<p>Los actores públicos pretenden usar el apoyo mediático para obtener ventajas sobre sus contrincantes políticos, lo que abona a la volatilidad de sus relaciones con los actores privados.</p> <p>Ello inhibe un comportamiento cooperativo con los actores públicos cuando los intereses electorales o de conservación del poder están en juego.</p>	<p>Consolidación de viejos beneficios; obtención de nuevos.</p> <p>Retiro de candados jurídicos.</p> <p>Ampliación de poder real y simbólico.</p>
--	---	---

Fuente: elaboración propia

7.5 Determinación del impacto en las políticas públicas del sector

Las políticas públicas de este periodo están asociadas a la interacción de los actores en esta *red de políticas públicas-comunidad pública* en atención a la promoción de los intereses de una pluralidad de fuerzas políticas. La televisión privada se vincula a la lucha política-electoral, de tal manera que se elige deliberadamente mantener el modelo comercial del sector, sin contrapeso o responsabilidad social más allá de sus intereses económicos (responsabilidades educativas, culturales, etc.), tal y como se refleja en el contenido de la norma jurídica y la composición del organismo gubernamental encargado de la radiodifusión –COFETEL.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Empero, se retira el apoyo al modelo comercial de la televisión privada en lo que menoscaba directamente los intereses de las diversas fuerzas políticas, como se configura con la prohibición constitucional de compra de publicidad en radio y televisión abierta por parte de los partidos políticos, así como con el uso –gratuito- de los tiempos del Estado en precampañas y campañas.

Se decide no asegurar el cumplimiento de los acuerdos si se excita la función jurisdiccional, por lo que se elige respetar al contrapeso institucional representado en el Poder Judicial.

El resultado fue el fortalecimiento de un duopolio privado, del que las diversas fuerzas políticas no pueden esperar la disciplina de antaño, pues los concesionarios empiezan actuar con base en sus propios intereses para maximizar sus beneficios.

Pallares (1988) distingue a la *política pública* de sus *productos*, *resultados* e *instrumentos*:

	Política Pública	Productos	Resultado	Instrumentos
	Televisión comercial abierta asociada a la lucha política-electoral.	Composición de la COFETEL acorde a los intereses de las televisoras privadas.	Mantenimiento del duopolio televisivo comercial abierto a nivel nacional.	Ley Federal de Radio y Televisión.
Políticas públicas asociadas a nuevos equilibrios en la red de	La televisión privada se vincula a la lucha política-electoral, de tal manera que se elige deliberadamente	Se legisla a favor de los intereses.	Fortalecimiento de un duopolio privado.	Decreto que por el que se reforman los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adiciona el

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

políticas públicas del sector.	mantener el modelo comercial del sector, sin contrapeso o responsabilidad social más allá de sus intereses económicos.	Se legisla a favor de los intereses.	Fortalecimiento de un duopolio privado.	artículo 134, y se deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.
	Se retira el apoyo al modelo comercial de la televisión privada en lo que menoscaba directamente los intereses de las diversas fuerzas políticas.	La prohibición constitucional de compra de publicidad en radio y televisión abierta por parte de los partidos políticos. El uso - gratuito- de los tiempos del Estado en precampañas y campañas.		

Fuente: elaboración propia.

7.6 Propuesta de política pública para la televisión comercial

Como se mencionó en el capítulo I, resulta necesario proponer políticas públicas que coadyuven a cohonestar los intereses particulares de las compañías de televisión comercial abierta -búsqueda del lucro- con el interés público que deviene de la propia naturaleza de este medio audiovisual de comunicación. Recordemos que el carácter

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

verdaderamente revolucionario de las transformaciones comunicativas radica, no tanto en lo avanzado de la tecnología, sino en su potencial para ser democráticamente revolucionarias. (McChesney, 2007).

Sin embargo, esta conciliación demuestra ser una empresa complicada, pues de la interacción y el intercambio de recursos entre concesionarios de la televisión y el gobierno federal mexicano, se han instaurado políticas públicas que promueven la preeminencia desequilibrada del interés particular del mercado frente al interés público de un Estado democrático. A su vez, el efecto inercial de las decisiones pasadas limita hoy las opciones de políticas públicas para el entorno mexicano *-path dependence-*. De esta manera, la siguiente propuesta pretende ser un referente para la implementación de una política pública cuya teleología consista en tal conciliación, considerando las limitaciones contextuales señaladas a lo largo de esta tesis, concluyendo con ello la presente investigación.

Se dedicó buena parte del capítulo IV para aclarar que en México la radiodifusión *-y la televisión abierta por extensión-* no es considerada como un *servicio público propio*, pues nuestro sistema jurídico no la reconoce como tal. Cuando una actividad es considerada como un servicio público propio:

[...] queda sustraída de la esfera jurídica de los particulares, para que su titularidad pase [...] al Estado. [...] la Administración Pública se encuentra investida de una serie de potestades administrativas para reglamentar su organización, [...]el establecimiento de todas aquellas medidas tendientes a la consecución de la finalidad de interés público que dio origen a la creación del servicio público de que se trate. (Delgadillo y Lucero, 2000; 361).

A partir de 1960, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Radio y Televisión, se define a la radiodifusión como una *actividad de interés público*. A decir de Manuel Guerrero, el intrínquilis del concepto referido radica en que éste permite a los concesionarios de la radiodifusión *-entre otras cosas-* fijar los precios de publicidad y decidir libremente a quiénes pueden vender tiempo aire. *"La noción de 'servicio público' obligaba a las radiodifusoras a tomar en consideración las opiniones de las autoridades para fijar los precios"*. (2009; 72 y 73).

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Desde el punto de vista doctrinal, el servicio de radiodifusión cumple con todas las cualidades señaladas en la definición de un servicio público²¹⁹: *“un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades colectivas”*. (Maurice Hauriou citado por Alfonso Nava, 1999; 334). En particular, responde a las necesidades colectivas de los derechos de expresión y a la información. Aunque estos derechos suelen ser confundidos, se refieren a figuras jurídicas distintas, que se encuentran íntimamente relacionadas.

El derecho de expresión es el derecho de manifestar ideas mientras que, el derecho a la información *–lato sensu–* es el derecho de una colectividad *–de cada miembro y de ésta en su conjunto–* a recibir información; es el derecho de una sociedad a estar informada y por ende, ésta puede y debe hacerlo valer ante quien ejerce su derecho de expresión. Así, el derecho de expresión tiene un deber correlativo, que es la obligación de observar el derecho a la información del receptor, aun cuando éste sea desconocido e indeterminado.

A partir de 1977, nuestro sistema jurídico reconoció el derecho a la información, a través de una significativa enmienda al artículo 6º constitucional: *“el derecho a la información será garantizado por el Estado”*. De esta forma, el derecho a la información se materializa como una obligación del Estado mexicano y, por tanto, debe considerarse en el marco de planificación estatal. Ernesto Villanueva señala que el derecho a la información comprende tres aspectos: el derecho a atraerse información; el derecho a informar y; el derecho a ser informado.

a) El derecho a atraerse información incluye las facultades de 1. acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y 2. La decisión de qué medio se lee, se escucha o contempla. b) El derecho a informar incluye las 1. libertades de expresión y de imprenta, y 2. el de constitución de sociedades y empresas informativas. c) El derecho a ser informado incluye las facultades de 1. recibir información objetiva y oportuna, 2. la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y 3. con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna. [sic] (2006; 65)

El Estado mexicano comenzó a regular parte del derecho a atraerse información *–* facultad de acceder a los archivos, registros y documentos públicos*–* con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, así como, con la establecimiento a nivel constitucional de las

²¹⁹ Por tanto, es un *servicio público impropio*.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

bases para el ejercicio del *derecho de acceso a la información*, con la adición de un párrafo segundo al numeral 6° de nuestra Ley Fundamental, compuesto de siete fracciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.

Empero, como resultado de los equilibrios alcanzados en la red de políticas públicas descrita en esta investigación, no se han dispuesto políticas públicas que concreten en productos, resultados e instrumentos la obligación estatal consagrada en el artículo 6° constitucional de garantizar el derecho a la información de los gobernados en sus otros aspectos. El derecho a informar y a ser informado se materializa en la práctica a través de los medios de comunicación, en particular, de la radio y la televisión pues, como se comentó en su oportunidad, de acuerdo con la tercera Encuesta Nacional sobre Cultura, Política y Prácticas Ciudadanas realizada por la Secretaría de Gobernación en el 2005, 62% de los encuestados dijo que utiliza la televisión como medio para informarse de política, 17% que la radio y sólo 1 de cada 10 personas -10%- lo hace a través de los periódicos. (2005; 6)

Ello no acarrearía inconveniente si nuestro marco jurídico dispusiera a la radiodifusión como un *servicio público propio*, pues en tal caso, el Estado cumpliría con su obligación constitucional, concesionando este servicio –de titularidad estatal- a los particulares, y regulando su actividad en atención a los fines de éste, entre los cuales está el pleno ejercicio del derecho a la información, en el marco de la planificación estatal. Empero, ello no resulta factible en el caso de una *actividad de interés público*. Si a esto se agrega que “[...] *la democracia es el resultado de procesos deliberativos y toda deliberación supone la modificación endógena de las preferencias a través de la comunicación*” (Przeworski, 1995; 27), la omisión resulta aún más ominosa, pues es la información la que posibilita la participación política.

Sin parámetros claros, suficientes y precisos de cómo debe ejercitarse el derecho a la información, éste queda a la interpretación caprichosa del mercado, lo cual no garantiza su goce completo e integral, pues “[...] *la guerra económica se presenta enmascarada tras la promoción de la mayor libertad de comunicación*”. (Virilio, 2002; 77). . Por ello, el Estado debe erigirse como un verdadero órgano rector de la sociedad “[...] *que equilibre los desajustes y las crisis que produce el funcionamiento autónomo de la dinámica del mercado*”. (Esteinou, 2002; ¶ 24)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Así, la propuesta de políticas públicas para el sector televisivo abierto es definir a la radiodifusión como un *servicio público propio*, a través de una reforma a los artículos 2, 4 y 5 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

<i>Texto original</i>	<i>Texto propuesto</i>
<p>Artículo 2o. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el servicio de radiodifusión.</p> <p>El servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.</p> <p>El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley.</p> <p>Para los efectos de la presente ley, se entiende por radio y televisión al servicio de radiodifusión.</p>	<p>Artículo 2o. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el servicio <u>público</u> de radiodifusión.</p> <p><u>Corresponde al Estado la titularidad del servicio público de radiodifusión.</u></p> <p>El servicio <u>público</u> de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.</p> <p><u>El Estado podrá encomendar a los particulares la prestación del servicio público de radiodifusión a través de concesión o permiso que se otorgue para tal efecto en términos de la presente ley.</u></p> <p>El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio público de radiodifusión sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley.</p> <p>Para los efectos de la presente ley, se entiende por radio y televisión al servicio <u>público</u> de radiodifusión.</p>
<p>Artículo 4o.- La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá</p>	<p>Artículo 4o.- <u>El Estado regulará, protegerá y vigilará el debido cumplimiento de la función de servicio</u></p>

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

<p>protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.</p> <p>Artículo 5o.- La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán:</p> <p>I.- Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;</p> <p>II.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;</p> <p>III.- Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.</p> <p>IV.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.</p>	<p><u>público de la radio y la televisión.</u></p> <p>Artículo 5o.- La radio y la televisión, tienen la <u>función de servicio público de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional, el mejoramiento de las formas de convivencia humana y el pleno ejercicio de los derechos de expresión y a la información.</u></p> <p><u>Para ello, sus transmisiones deberán sujetarse a los siguientes principios de interés social:</u></p> <p>I.- <u>Respetar</u> los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;</p> <p>II.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;</p> <p>III.- <u>Coadyuvar</u> a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.</p> <p>IV.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.</p> <p><u>V.- Informar de manera objetiva, clara, completa, veraz, plural y oportuna sobre hechos y situaciones de interés público.</u></p>
--	--

Fuente: elaboración propia.

El concepto en sí –y como parte del marco institucional definido formalmente– puede contribuir a establecer límites y restricciones en cuanto a los recursos que los actores públicos y privados pueden –o aspiran a– negociar como parte del sistema de intercambios de esta red de políticas públicas, pues habría que tutelar el interés públicos y los derechos de los gobernados y no sólo transar con base en intereses particulares. Sin embargo, tal definición no garantiza por sí el goce del derecho a la información de los gobernados; la política pública debe concretizarse en instrumentos, productos y resultados que materialicen la tutela efectiva del derecho a la información en la forma en que se reconoce y queda constitucionalmente establecido.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Por ello, resulta imperativo determinar las medidas concretas que tiendan a la consecución de esta política pública. En el marco legal vigente, el Estado concesiona un bien de dominio público –las bandas de frecuencia del espectro electromagnético- para prestar el servicio de radiodifusión. Empero, con la definición de éste como un *servicio público propio*, se tendrían que emitir dos títulos de concesión en términos del artículo 28 constitucional: uno para el uso, aprovechamiento y explotación del bien de dominio público y otro, para la prestación del servicio público de radiodifusión. El instrumento propuesto es determinar la emisión de ambos títulos como una *concesión asociada*, la cual otorgaría al Estado amplias potestades en relación con el uso del bien de dominio público así como, con la prestación del servicio público a éste asociado.

<i>Texto original</i>	<i>Texto propuesto</i>
<p>Artículo 13.- Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.</p> <p>Las estaciones comerciales requerirán concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permiso.</p>	<p>Artículo 13.- Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.</p> <p>Las estaciones comerciales requerirán concesión <u>administrativa para prestar el servicio público de radiodifusión, asociada al uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico.</u></p> <p>Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, requerirán permiso <u>para prestar el servicio público de radiodifusión, asociado al uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico.</u></p> <p><u>En términos de la presente la ley, se entiende que la concesión y el permiso tienen idénticos efectos jurídicos.</u></p>

Fuente: elaboración propia.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

En este sentido, la regulación del derecho de expresión con respecto al derecho a la información conlleva otro dilema difícil de resolver. No puede soslayarse el efecto inercial de las decisiones pasadas en la red de políticas públicas del sector, que limitan las posibilidades de implementar políticas públicas sobre el particular sin acarrear – objetivamente o no- el fantasma de la censura. Hay sin embargo, otras alternativas igualmente importantes cuya aplicabilidad puede verse favorecida por el efecto prospectivo de la coyuntura tecnológica comentada en el capítulo V que, a su vez, fue uno de los incentivos de los actores privados para presionar la aprobación del decreto del año 2006²²⁰, analizado en este capítulo VII.

En el marco del derecho a la información, sólo se puede satisfacer la facultad de elegir qué medio se lee, se escucha o contempla en relación con la de recibir información objetiva, oportuna, completa y universal, cuando existe real y materialmente la posibilidad de optar entre toda una gama de medios disponibles.

Dentro del derecho a la información, y junto con el dar y recibir informaciones, tenemos que situar el de negarse a recibirlas. Para ello, es necesario que exista una amplia variedad de opciones donde elegir. Si sólo existe información que provenga de una fuente, el derecho a la información no es plenamente satisfecho, ya que el individuo sólo conoce aquello que la única fuente informativa quiere que conozca, por lo que su facultad de opinar puede ser ampliamente manipulada. (Eugercios, 1982; 333)

El monopolio televisivo como resultado de las políticas públicas asociadas al sistema de mutuas conveniencias así como, el reforzamiento del duopolio asimétrico como resultado de las decisiones tomadas en el *Pacto de Beijing*, han limitado la pluralidad disponible para quien desee hacerse de información a través de la televisión abierta. Por otro lado, las bandas de frecuencia del espectro electromagnético -como medios insustituibles para prestar el servicio de radiodifusión- son recursos limitados, lo que restringe a su vez, la entrada de nuevos competidores al negocio de la televisión abierta.

Sin embargo, el proceso de digitalización de la televisión –capítulo V- permite liberar espacios en las bandas de frecuencia y ello abre la posibilidad de dar entrada a nuevos concesionarios al sector materia de estudio. De la misma manera, permite la

²²⁰ Conocido como *Ley Televisa*.

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO**

prestación de otros servicios –teléfono, Internet, etc.- sobre la misma banda de frecuencia, lo que descubre múltiples oportunidades comerciales para aquellas empresas que se conviertan en concesionarias del espacio remanente.

De esta forma, un producto de esta política pública sería un programa estatal de digitalización que contemple el fomento a la entrada de nuevos competidores, así como, el aprovechamiento equilibrado y puntual de nuevas oportunidades comerciales para los concesionarios, como incentivo para los actores privados.

Política Pública	Productos	Resultado	Instrumentos
El servicio de radiodifusión es un servicio público. Por tanto, el servicio de televisión abierta, como parte de la radiodifusión, es un servicio público.	Programa estatal de digitalización que contemple el fomento a la entrada de nuevos competidores.	Entrada de nuevos concesionarios al negocio de la televisión.	Definición del servicio de radiodifusión como un servicio público propio en la Ley Federal de Radio y Televisión.
Se procura garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la información a través de una mayor pluralidad informativa.	Aprovechamiento equilibrado de las nuevas oportunidades comerciales derivadas de la convergencia digital.		

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

<p>Fomento a la pluralidad informativa en televisión comercial a través de convergencia digital.</p>			<p>Concesión asociada: bien de dominio público y servicio público.</p>
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia

Recordemos que la dispersión de los actores públicos, sus intereses electorales excluyentes y, en su caso, la conservación del poder, los orilla a competir por un trato preferente en la televisión abierta, cuyos concesionarios se mantienen cohesionados en un comportamiento cooperativo con respecto a la clase política; ello inclina la relación de poder a favor de los actores privados. *“La concentración de medios, en particular a lo que se refiere a la televisión, significar una concentración de un recurso de poder en las sociedades actuales, de índole cultural, pero también económica y política.”* (Sánchez en Esteinou y Alva (coordinadores) 2010; 214)

Por ello, la desconcentración de los concesionarios de la televisión también responde a la conveniencia política de acotar a este medio en la red de políticas públicas del sector, pues la dispersión de los actores privados coadyuvaría a equilibrar su relación de poder con respecto a los públicos. *“Una tercera cadena nacional de televisión diversificaría la dependencia de los poderes públicos con respecto al duopolio y distendería presiones, a la vez que obligaría a mejorar la programación.”* (Fernández, en Esteinou y Alva (coordinadores) 2010; 240)

Si bien se pueden realizar propuestas de políticas públicas para el sector más ambiciosas, es menester recordar que en la sociedad concurren una gran multitud de intereses, por lo que resulta necesario cohonstar exigencias contrarias atendiendo a los objetivos últimos del Estado. La negociación y conciliación son tareas básicas en la ardua labor de la política pública; entonces, resulta trascendental entender los patrones a través de los cuales se avienen los distintos intereses de los actores políticos.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

La coyuntura derivada del surgimiento de nuevas tecnologías implica la posibilidad de que los actores privados expandan su negocio comercial; sin embargo, para ello necesitan el aval gubernamental y el establecimiento de condiciones jurídicas que brinden certeza a las inversiones que se dispongan a realizar. De esta manera, el proceso de digitalización -y todas sus posibilidades que de éste deriven- debe ser negociado entre los actores privados y públicos. Estos últimos, en el marco de la planificación estatal y de las redes de políticas públicas, están en posibilidad de plantear nuevas reglas para juego mediático que respondan a los intereses de los gobernados, otorgando al Estado nuevas facultades para regular la materia –como la propia definición de la radiodifusión como un *servicio público*- y, al tiempo, establezcan las condiciones necesarias para procurar la salud económica del negocio de la televisión comercial.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio del 2004.

Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003.

Agenda. (2006) “La Ley Televisa” en *Etcétera*, 1 de enero.

ALEMÁN, Ricardo. (2007) “Ley de Medios: ‘as bajo la manga’” en *El Universal*, 10 de septiembre.

ARANDA, Jesús. (2007) “El ministro José Cossío Díaz, fuera de la discusión en la Corte sobre la *ley Televisa*” en *La Jornada*, 22 de mayo.

ÁVILA, Irma y otros. (2002) *No más medios a medias*. México: Fesmex.

BÁEZ, Francisco. (2005) “Televisa afianza poderes” en *Etcétera*, noviembre.

BALLINAS, Víctor. (2006) “Me equivoqué, reconoce Gómez” en *La Jornada*, 28 de marzo.

Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara nacional de la Industria de Radio y Televisión para promover mejores condiciones en la administración de los tiempos fiscales del Estado en Materia de Radio y Televisión, 2009.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- BECERRIL, Andrea. (2006) "Quedó consumada en el Senado la ampliación del poder de radio y tv" en *La Jornada*, 31 de marzo.
- BECERRIL, Andrea. (2007 a) "Nada justifica los privilegios en la ley Televisa: Aguirre Anguiano" en *La Jornada*, 5 de mayo.
- BECERRIL, Andrea. (2007 b) "La ley Televisa, una imposición previa a las elecciones de 2006, según Creel" en *La Jornada*, 5 de mayo.
- BECERRIL, Andrea y Jesús Aranda. (2007) "Golpe a la ley Televisa; declara la Corte inconstitucional el refrendo automático" en *La Jornada*, 1 de junio.
- BECERRIL, Andrea y Jesús Aranda. (2007) "Invalida la Suprema Corte dos artículos más de la ley Televisa" en *La Jornada*, 5 de junio.
- BECERRIL, Andrea y Jesús Aranda. (2007) "Impidió el Congreso a indígenas tener estaciones de radio y televisión: SCJN" en *La Jornada*, 7 de junio.
- BECERRIL, Andrea y Víctor Ballinas. (2007) "Las televisoras no doblegarán al Senado, afirman PRI y PRD" en *La Jornada*, 7 de septiembre.
- BERRY, Jorge. (2005) Radio 13 noticias. (Radioprograma) Radio S.A. Diariamente vespertino, 2 de diciembre.
- BOBBIO, Norberto y otros. (2002) *Diccionario de Política*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Boletín de prensa 01/2007 Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, 9 de mayo de 2007.
- Boletín de prensa 04/2007 Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, 17 de mayo de 2007.
- Boletín de prensa 06/2007 Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, 10 de septiembre de 2007.
- BRAVO, Jorge. (2006) "La Ley Chantaje" en *El Universo del Búho*, número 71, año 7.
- CABAÑAS, Pablo. (2007) *La comunicación social en el sexenio de Vicente Fox: imposición, poder, promesas, censura y fin de una época* en "El comportamiento de los medios de comunicación elección 2006", GARCÍA, Carola (coordinadora) (2007), México: Plaza y Valdés.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2001) "Informe Anual 2001 de la Relatoría para la Libertad de Expresión" en *Organización de Estados Americanos*. <http://www.oas.org> (Fecha de recuperación: febrero de 2010).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Declaración de Principios de Libertad de Expresión" en *Organización de Estados Americanos*.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos13.htm> (Fecha de recuperación: febrero de 2010).

- CARBONELL, Miguel. (2002) *Diccionario de Derecho Constitucional*. México: Porrúa.
- CARDOSO, Víctor. (2006) "Presidencia y Gobernación fijarán la postura oficial ante reformas a la ley de radio y tv" en *La Jornada*, 13 de enero.
- CERVANTES, Jesusa. (2006) "Calambre en la CIRT" en *Proceso*, 30 de abril.
- CHAQUÉS, Laura. (2004) *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Convenio de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y Televisa S.A. de C.V.
- CORRAL, Javier. (2006) "La rendición" en *El Universal*, 14 de febrero.
- CURZIO, Leonardo. (2005) Enfoque (Radioprograma). Núcleo Radio Mil. Diariamente matutino, 2 de diciembre.
- DE LARREA, Alejandro y David Santa Cruz. (2006) "Ley a la medida" en *Cambio*, 1 de enero.
- DE PAULA, Francisco. (2006) "Poder sin contrapeso" en *Proceso*, 1564, 22 de octubre.
- Decreto que por el que se reforman los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adiciona el artículo 134, y se deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.
- DELGADILLO, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. (2000) *Compendio de Derecho Administrativo*. Segundo Curso. México: Porrúa.
- Desplegado. Uno más Uno, México 2005 Vol., s/d, año, no. s/d, tomo s/d, 14 de diciembre de 2005.
- Dictamen técnico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la Iniciativa por la cual se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, 2006
- El Universal. (2007) "Arremeten contra gobernadores que desaprueban reforma electoral" en *El Universal*, 17 de septiembre.
- ESCOBEDO, Juan Francisco. (2006) "Poderes subordinados" en *Etcétera*, octubre.
- ESQUIVEL, Jesús. (2005) "La 'buena voluntad' de Televisa" en *Proceso*, 20 de noviembre.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- Especial. (2005) "Legislar para garantizar la libertad de expresión, prioritario" en *El Porvenir*, 18 de febrero.
- ESTEINOU, Javier. (2002) "Autorregulación o nueva ley de medios" en *Revista Mexicana de Comunicación*. Disponible en <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n17/17jesteinou.html> (Recuperado el 13 de marzo de 2010).
- EUGERCIOS, Carmen. (1982). "Información y Derecho" en *International Review of Administrative Sciences*, 48, 331-336.
- Federal Communications Commission. (2006) "About Auctions" Disponible en http://wireless.fcc.gov/auctions/default.htm?job=about_auctions (Fecha de recuperación: enero de 2010)
- FERNÁNDEZ, Fátima. (2006) "Medios electrónicos: cuatro escenarios" en *Proceso*, 1529, 19 de febrero.
- FERNÁNDEZ, Fátima. (2010). *La "Ley Televisa": la culminación de un poder fáctico*, en ESTEINOU, Javier y Alma Rosa Alva de la Selva (coordinadores). *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*. México: UAM y otras.
- FUENTES, Víctor. (2006) "Da Fox 'fast track' a la Ley Televisa" en *Reforma*, 12 de abril.
- GÁMEZ, Reyes. (2009) "Televisa y Tv Azteca manipulan al IFE" en *Agenda 3er Sector*, 19 de febrero.
- GARCÍA, Ariadna. (2006) "Inculpa Los Pinos a la SCT" en *Reforma*, 22 de junio.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. (2005) *Democracia, Jueces y Control de la Administración*. España: Thompson Civitas.
- GASCÓN, Verónica. (2006) "Lanza Televisa veloz iniciativa" en *Reforma*, 24 de mayo.
- GONZÁLEZ, Ezequiel. (2009) "Conductas atípicas" en *Etcétera*, 1 de mayo.
- GRANADOS CHAPA, Miguel. (2005) "Azcárraga contra Azcárraga" en *Reforma*, 11 de diciembre.
- GRANADOS CHAPA, Miguel. (2007) "Ley Televisa: de la imposición a la reforma" en *Proceso*, 1593, 10 de junio.
- GUERRERO, Claudia. (2007) "Acusan presión de la TV" en *Reforma*, 7 de septiembre.
- GUERRERO, Manuel. (2006). *Medios de comunicación y la función de transparencia*. México: IFAI.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- GUERRERO, Manuel. (2009) *The emergence of political pluralism in Mexican broadcasting*. Estados Unidos: VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft & Co. KG.
- Engrose de la Sentencia de Acción de inconstitucionalidad 26/2006 del 6 de agosto de 2007 publicada el 20 de agosto de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.
- HERRERA, Jorge. (2005) “Cambios a radio y tv, aprobados muy rápidos, reconocen” en *El Universal*, 8 de diciembre.
- HERRERA, Jorge. (2006) “Admiten diputados: reforma contradice fiscalización” en *El Universal*, 24 de febrero.
- IBARRA, Eduardo. (2005) “Utopía” en *Síntesis Razones de Ser*, 14 de diciembre.
- Iniciativa por medio de la cual se adiciona y reforma distintas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión, 2006.
- LÓPEZ, Mayolo. (2006) “Culpa Abascal a SCT; ignoraba postura, dice” en *Palabra*, 23 de junio.
- LUHNOW, David. (2006, marzo 9) “Grupo Televisa plays political hardball. Media giant to shape legislation in Mexico before elections” en *The Wall Street Journal*, sección Politics and Economics, A6.
- MACHADO, Óscar. (2006) “Tiempos de telecracia” en *Cambio*, 2 de abril.
- MARTÍNEZ, José Manuel. (2007) “SCJN censura a grupos de presión” en *CNN Expansión*, 22 de mayo.
- McCHESNEY, Robert. (2007). *Communication Revolution*. Estados Unidos: The New Press.
- MEJÍA, Fernando. (2006) “Televisa: convergencia y madrugete” en *Etcétera*, febrero.
- MEJÍA, Fernando. (2006) “Le toca a TV Azteca” en *Etcétera*, 1 de octubre.
- MERLOS, Andrea y Emiliano Ruiz. (2005) “Dice Orozco que no vio que se ‘fusilaron’ su libro” en *Reforma*, 7 de diciembre.
- MONTERROSA, Fátima. (2006) “Ley de Radio y TV. Televisa, el privilegio de mandar” en *Emeequis*, número 72, abril.
- NAVA, Alfonso. (1999) *Derecho Administrativo Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NINO, Carlos Santiago. (2005) *Introducción al análisis del Derecho*. 2ª ed. Buenos Aires: Astrea.
- Oficio 105, forma CG-1A de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 4 de abril de 2006.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Oficio número DGPL 59-II-5-2175 de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 2005.

ORTIZ ARANA, Fernando y Onosando Trejo Cerda. (2005) *El Procedimiento Legislativo Mexicano*. México: Sista.

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. 2002, 39/2002.

PRZEWORSKI, Adam. (1995) *Democracia y Mercado*. Gran Bretaña: Cambridge.

QUINTANA, Víctor. (2005) "Legislado por un sueño" en *La Jornada*, 23 de diciembre.

Redacción (2006) "Avanzan reformas a la ley de radio y tv en el Senado" en *El Universal*, 23 de marzo.

Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador instaurado en contra de Televimex, S.A. de C.V. por hechos que constituyen probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/009/2009, 2009.

RODRÍGUEZ, Nora. (2005) "Rumor: 200 a 350 concesiones de radio y tv para la Señora Marta" en *Siempre!*, 18 de diciembre.

Rueda de Prensa, Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, 17 de mayo de 2007.

SALAZAR, Claudia. (2006) "Acusan priistas presión para que avalen iniciativa" en *Reforma*, 27 de mayo.

SALAZAR, Claudia. (2006) "Apoyan ley de medios, y ganan silla en Cofetel" en *Reforma*, 28 de junio.

SÁNCHEZ, Enrique. (2010) *Poderes fácticos y gobernabilidad autoritaria. La "Ley Televisa" como estudio de caso* en ESTEINOU, Javier y Alma Rosa Alva de la Selva (coordinadores). *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*. México: UAM y otras.

SARTORI, Giovanni. (2006) *Homo videns. La sociedad teledirigida*. México: Taurus.

Senado de la República. (2008) *Avances y aportaciones para la reforma legislativa de Telecomunicaciones y Radiodifusión*. México: Senado de la República.

SOSA, Gabriel. (2006) "Las motivaciones de Televisa" en *El Universal*, 3 de enero.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- Staff Reforma. (2006) "Elogia Segob trabajo en ley de Radio y TV" en *Reforma*, 5 de abril
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Versión Estenográfica 2007, 7 de junio.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Versión Estenográfica 2008, 2 de octubre.
- TEHERÁN, Jorge y Sergio Jimenez. (2005) "Piden no apresurar ley de medios" en *El Universal*, 22 de diciembre.
- Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura, Política y Prácticas Ciudadanas. Disponible en <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=tercera-encup> (Recuperado el 28 de septiembre de 2009).
- TORRES, Alejandro. (2006) "Documentan cartas presiones a CANIETI" en *El Universal*, Vol., s/d, año s/d, no. s/d, tomo s/d, 2 de marzo.
- TREJO, Raúl. (2001) *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. México, Cal y Arena.
- TREJO, Raúl. (2005) "En siete minutos" en *Suplemento de Etcétera*, diciembre.
- TREJO, Raúl. (2006) "Ley Televisa, pobre en argumentos y base social" en *Revista Mexicana de Comunicación*, número 98, marzo-abril.
- TREJO, Raúl. (2006) "Los medios en el gobierno de Fox: el presidente y el comediante" en Sánchez Rebolledo, Adolfo (compilador), *¿Qué país nos deja Fox?*. México: Norma.
- VILLAMIL, Jenaro. (2004) "Los dueños de la tele, imbatibles" en *Proceso*, 1457, 3 de octubre.
- VILLAMIL, Jenaro (2005) "Manipulación informativa, negocio publicitario" en *Proceso*, 1512, 23 de octubre.
- VILLAMIL, Jenaro. (2005) "El verdadero poder" en *Proceso*, 1519, 11 de diciembre.
- VILLAMIL, Jenaro. (2006) "El Secretario de Seguridad Pública Federal, operador de Televisa" en *El Orbe*, 25 de enero.
- VILLAMIL, Jenaro. (2006) "Sospecho aval de la CIRT a la 'Ley Televisa'" en *Proceso*, 6 de febrero.
- VILLAMIL, Jenaro. (2006) "Azcárraga y Calderón. Consenso a fuerza" en *Proceso*, 1528, 12 de febrero.
- VILLAMIL, Jenaro. (2006) "Al rescate de la ley Televisa" en *Proceso*, 26 de febrero.
- VILLAMIL, Jenaro. (2006) "El servilismo" en *Proceso*, 1534, 26 de marzo.
- VILLAMIL, Jenaro. (2006) "PAN y PRI consuman pacto: Aprueban la 'Ley Televisa' en el Senado" en *Proceso*, 31 de marzo.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

- VILLAMIL, Jenaro. (2006) "Los amarres" en *Proceso*, 1538, 2 de abril.
- VILLAMIL, Jenaro. (2006) "Espionaje con sello Televisa" en *Proceso*, 18 de junio.
- VILLAMIL, Jenaro. (2006) "Flamantes servidores....de Televisa" en *Proceso*, 1571, 10 de diciembre.
- VILLAMIL, Jenaro. (2007) "Proponen concesionarios referéndum por la libertad" en *Proceso*, 12 de septiembre.
- VILLAMIL, Jenaro. (2007) "Crónica de un golpe frustrado" en *Proceso*, 16 de septiembre.
- VILLAMIL, Jenaro. (2007) "Ley Televisa, revanchismo concertado" en *Proceso*, 1598, 17 de junio.
- VILLAMIL, Jenaro. (2007) *Emilio Azcárraga Jean. Las trampas del rating*. en "Los amos de México", ZEPEDA, Jorge (coordinador). (2007), México; Planeta.
- VILLAMIL, Jenaro. (2009) *Si yo fuera presidente*. México: Grijalbo.
- VILLANUEVA, Ernesto. (2006). *Derecho a la información*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- VIRILIO, Paul. *El crash visual*, en RAMONET, Ignacio. (2002) "La post-televisión". México: Icaria.
- ZEPEDA, Jorge. (2007) "La televisión y la guerra por el IFE" en *El Universal*, 9 de septiembre.

CONCLUSIONES

“Hay más costos en reformar que sumándose a lo que existe.”

Lorenzo Meyer

A partir de un estudio detallado y sistemático, he llegado a las siguientes conclusiones, las cuales responden a las dos preguntas generales de investigación planteadas en la introducción y el capítulo I. La primer pregunta es: ¿cuál es la dinámica de continuidad y cambio en la relación de los concesionarios de la televisión comercial abierta a nivel nacional con el Gobierno Federal Mexicano entre 1950 y 2007, en su carácter de red de políticas públicas del sector?

PRIMERA.- La dinámica de continuidad y cambio de esta red de políticas públicas se explica a partir del efecto inercial de la herencia histórica-política del sistema de mutuas conveniencias con respecto a la lucha política-electoral partidista. El sistema de mutuas conveniencias arrojó un saldo positivo para los actores que interactuaban entre sí para alcanzar objetivos políticos y económicos concretos. Los actores tenían certeza sobre las expectativas de los otros, así como de los límites y oportunidades con respecto a la satisfacción de sus propios incentivos y preferencias en este proceso de intercambio y negociación, el cual se materializaba por medio de una serie de acuerdos, normas –formales e informales- y rutinas que compartían y que tendieron a equilibrarse en el tiempo.

De manera particular, el sistema de mutuas conveniencias heredó la noción de las potencialidades de un proceso de intercambio y negociación *simbiótico* para la consecución de los objetivos de cada uno de los actores de esta red de políticas públicas. El actor privado - encarnado en la figura de Emilio Azcárraga- asoció su relación con los actores públicos a la obtención de importantes beneficios económicos para la empresa de televisión abierta por él dirigida, en el marco de un modelo comercial privado altamente rentable, promovido por la autoridad gubernamental; los actores públicos vincularon su relación con el actor privado al mantenimiento del poder político por medio de la difusión masiva de una imagen positiva del régimen y la aquiescencia mediática a su gestión.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Esta noción heredada del *sistema de mutuas conveniencias* estableció expectativas que, aun ante el cambio del marco contextual, siguieron condicionando las preferencias e incentivos de los actores públicos y privados de la red –*path dependance*. Los actores carecían de voluntad política para realizar reformas profundas a las reglas del juego mediático y no percibieron alternativas articuladas que ofrecieran beneficios similares a los potencialmente asequibles a través del atávico proceso de intercambio *simbiótico* entre los participantes de esta red de políticas públicas; de esta forma, los actores públicos y privados siguieron definiendo sus preferencias e incentivos con base en las expectativas del *sistema de mutuas conveniencias*, aun ante la incertidumbre generada por los acontecimientos constitutivos de la *hendidura generadora*.

SEGUNDA.- Las preferencias e incentivos coadyuvaron en la definición de las estrategias de los actores públicos y privados, y éstas, a su vez, fungieron como base para la toma de decisiones –de entre las opciones disponibles- durante la *coyuntura crítica*. La elección de los actores fue adaptar estratégicamente ciertos patrones de interacción del *sistema de mutuas conveniencias* para funcionar bajo un esquema de lucha política-electoral partidista y, así, seguir aprovechando a su conveniencia el proceso de negociación e intercambio simbiótico de recursos.

En primer lugar, los actores públicos y privados optaron por conservar los patrones de interacción que facilitaban la continuidad de la parte del legado histórico-político que pretendían utilizar en razón de sus intereses e incentivos. Como se pudo observar en los dos casos de estudio materia de los capítulos VI y VII, los actores participantes en esta red de políticas públicas eligieron mantener la opacidad, secrecía e informalidad de las discusiones -como herencia histórica de los patrones de interacción del *sistema de mutuas conveniencias*- para facilitar el monopolio de la agenda y el proceso de decisión. En el 2002 concurrieron dos procesos de discusión –uno público y otro privado- para modificar el marco normativo de la radiodifusión; el proceso privado anuló al público y el resultado fue la emisión de los decretos del 10 de octubre del 2002. Sólo se dio cuenta de este proceso privado con la propia emisión de los decretos.

En el 2006, el proceso en la Cámara de Diputados siguió una dinámica similar al conocerse el contenido de la negociación después de aprobado el proyecto en cuestión.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Por otra parte, aun cuando en la Cámara de Senadores la discusión fue más conocida, las decisiones finales se tomaron en privado al margen de las recomendaciones de las comunidades de expertos y de los escenarios institucionales de interacción como las reuniones de trabajo en comisiones de dictamen.

En este orden de ideas, se conservan las barreras de entrada a esta red de políticas públicas -como un rasgo distintivo del *sistema de mutuas conveniencias*- para conservar el *status quo*, caracterizado por el carácter cerrado de las relaciones entre unos pocos actores públicos y privados para así, mantener los privilegios de la dicotomía concesionarios de la televisión-gobierno federal.

De esta manera, sólo se admiten participantes que cuentan con recursos que interesan a los actores de esta red de políticas públicas; ello refuerza la premisa del efecto inercial del *sistema de mutuas conveniencias* en cuanto a la noción de las potencialidades de un proceso de intercambio simbiótico entre los actores públicos y privados de la red para la consecución de sus objetivos particulares.

TERCERA.- Sin embargo, los actores públicos y privados también optaron por enmendar algunos otros patrones de interacción heredados del *sistema de mutuas conveniencias*, con la finalidad de mejorar su posición en la distribución de poder en esta red de políticas públicas -considerando el novo fraccionamiento de los actores públicos, los intereses electorales excluyentes y la lucha por la conservación del poder-, y así, aumentar sus posibilidades de beneficiarse en mayor proporción del proceso de intercambio de recursos -con sus respectivas implicaciones en la toma de decisiones y el desarrollo de las políticas públicas del sector.

Por un lado, los concesionarios de la televisión se enfocaron en remover los candados que real y simbólicamente los habían mantenido subordinados a los actores públicos durante el *sistema de mutuas conveniencias*, así como, en consolidar los beneficios emanados de aquella época -como la escasa competencia- y generar condiciones para obtener nuevas ventajas aprovechando la competencia política-electoral entre los actores públicos. Además, definieron apoyar casuística y temporalmente a los actores públicos de las diversas fuerzas políticas, con la finalidad

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

de obtener recursos de todos de ellos y así, superar los beneficios que obtendrían de *jugar con un solo jugador* de la red.

Por otro lado, el incentivo de los actores públicos se orienta a utilizar el apoyo mediático para obtener ventajas sobre sus contrincantes bajo condiciones de pluralidad política; esta dependencia se intensifica por la cohesión de los actores privados con respecto a su relación con los públicos. El resultado fue una asimetría en el intercambio de recursos entre los actores públicos y privados, pues mientras que los públicos aportaban recursos formales institucionales –verbigracia, apoyo en el marco normativo-, los privados proporcionaban recursos intangibles informales fácilmente reversibles y de vigencia limitada. Ello menoscabó las condiciones que antaño permitieron a los actores públicos mantener una posición dominante en la relación de poder con los concesionarios de la televisión.

Sin embargo, el sometimiento a los actores privados no es absoluto, puesto que los actores públicos mostraron ser capaces de presentar un comportamiento cooperativo entre ellos y retirar el apoyo al modelo comercial de la televisión privada en lo que perjudicaba los intereses de las diversas fuerzas políticas, tal y como se configuró con la prohibición constitucional de compra de publicidad en radio y televisión abierta por parte de los partidos políticos, así como con el uso –gratuito- de los tiempos del Estado en precampañas y campañas.

De esta manera, a pesar de que como consecuencia de las decisiones tomadas durante la *coyuntura crítica* la relación de poder se inclina a favor de los concesionarios de la televisión, los actores públicos siguen contando con recursos materiales e inmateriales necesarios para los intereses de los privados, por lo que estos últimos continúan relacionándose con aquéllos en términos de intercambio y negociación.

La segunda pregunta es: ¿Cuál es el impacto de esta dinámica de continuidad y cambio en el proceso de elaboración de las políticas públicas del sector, entre 1950 y 2007?

CUARTA.- El elemento común de la dinámica de continuidad y cambio en el proceso de elaboración de las políticas públicas del sector es que un grupo reducido de

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

actores discuten los problemas, toman las decisiones y participan de su gestión, en tanto que un volumen amplio de intereses –permisionarios, grupos indígenas, la sociedad y su derecho a la información, etc.- queda subrepresentado persistentemente en favor de mayores beneficios para quienes participan de manera estable en la definición de las políticas públicas de la materia. Consecuentemente, la proposición de agendas, la decisión y la puesta en marcha de la acción pública manifiestan la forma en que estos actores públicos y privados entienden y solucionan los problemas públicos -articulada en un proceso de intercambios. De esta manera, las políticas públicas del sector se asocian a la interacción entre los actores de esta red con respecto a la promoción de sus propios intereses.

Durante el *sistema de mutuas conveniencias*, el actor público vinculó a la televisión privada con la política interna y al sostenimiento del sistema presidencial unipartidista y centralizado; así, como parte de los acuerdos informales de concertación entre actores públicos y privados, se favoreció intencionalmente el modelo comercial de la televisión privada y se mantuvo su *función social* en un vacío jurídico y conceptual. Esto es así porque la negociación se definió por la defensa de los intereses particulares con una orientación politizada y pragmática, en oposición a la defensa del interés general.

De las elecciones tomadas en la *coyuntura crítica* se reveló la decisión de mantener el proceso de negociación e intercambios *simbióticos* entre actores públicos y privados – como efecto inercial de la herencia histórica-política del *sistema de mutuas conveniencias*-, lo que, a su vez, dio continuidad al modelo comercial de la televisión privada sin responsabilidad social en el entorno nacional. Sin embargo, de la lucha por la distribución de poder en esta red de políticas públicas -considerando el fraccionamiento de los actores públicos- y la obtención de mayores beneficios, se modificó el proceso de elaboración de las políticas públicas del sector.

QUINTA.- La televisión comercial abierta se asoció a la lucha política-electoral a través del apoyo mediático y casuístico de este medio audiovisual de comunicación masiva a los diversos partidos políticos. Así, el proceso de elaboración de las políticas públicas del sector se configuró como una transacción continua de equilibrios difusos, ante la ausencia de mayorías estables de los actores públicos y la presencia de un

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

comportamiento cooperativo de los actores privados. Al tiempo, la elaboración de la política pública de la materia se vuelve mucho más reactiva, atendiendo a las peticiones inmediatas de una agenda propuesta por los actores privados de la red, en contraposición a una planificación estatal de largo plazo, mucho más integral y de gran envergadura.

Así mismo, la interacción entre los múltiples actores públicos y los actores privados ya no es tan cooperativa como durante el *sistema de mutuas conveniencias*, y, de hecho, se hace mucho más conflictiva y competitiva, tal y como se concretó con la forma que se aprobó el decreto de 2006 –*Ley Televisa*- en el Congreso de la Unión.

De esta forma, se falló en crear un marco de relaciones más amplio y estable en esta red de políticas públicas, que incluyera a distintos grupos sociales y que, además, sirviera para promover el debate en el sector, la discusión de las diferentes opciones y alternativas y, que reflejara las ideas e intereses de un conjunto mucho más diverso de actores, al tiempo de atender la complejidad de los problemas públicos.

SIXTA.- Una propuesta de políticas públicas que puede coadyuvar a cohonestar los intereses particulares de las compañías de televisión comercial abierta -búsqueda del lucro- con el interés público, consiste en otorgar a la radiodifusión el carácter de *servicio público propio*, pues el concepto en sí –y como parte del marco institucional definido formalmente- puede contribuir a establecer límites y restricciones en cuanto a los recursos que los actores públicos y privados pueden –o aspiran a- negociar como parte del sistema de intercambios de esta red de políticas públicas.

Al tiempo, en el caso particular, dotar a esta actividad del carácter de servicio público propio—mediante una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión- implica el reconocimiento por parte del Estado mexicano del papel trascendental de la radiodifusión –y por tanto, de la televisión comercial abierta- en el ejercicio cabal de los derechos a la información y de expresión de los gobernados, como garantías individuales consagradas en nuestra Ley Fundamental.