



# Los intereses de expansión financiera de los medios de comunicación

◆ Isabel Pérez Ortega

La apresurada aprobación del proyecto de ley que pretendía reformar parcialmente las leyes federales de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones, denominado coloquialmente *ley Televisa*, en el contexto de las elecciones presidenciales mexicanas de julio de 2006, propició una gran polémica en diferentes sectores de la población. El momento y la forma en que se presentó la mencionada ley fueron estratégicamente seleccionados por los concesionarios de medios de comunicación, quienes aprovecharon el proceso electoral de 2006 —particularmente el periodo de campañas electorales— para presionar a los partidos políticos y obtener una legislación favorable a sus intereses económicos.

Este texto señala que, en el contexto mexicano —donde sin duda se ha avanzado en la institucionalización de la democracia electoral—, la ausencia de límites jurídicos permitió a los concesionarios de medios de comunicación lograr la aprobación de una reforma de ley que les hacía posible ahorrar miles de millones de dólares que debían pagar al Estado mexicano, por concepto de derechos y por la explotación adicional de las frecuencias, para ofrecer servicios de telefonía y transmisión de datos.

## Antecedentes

La Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones son el marco legal de regulación del funcionamiento de los medios de comunicación en México. El debate en torno a su modificación se realizó por muchos años entre el Poder Ejecutivo y organizaciones empresariales como la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), sin tomar en cuenta a la sociedad ni aplicar los principios de responsabilidad social.

La falta de claridad del gobierno mexicano respecto a las políticas de comunicación y la ausencia de una figura jurídica para la vigilancia del funcionamiento de las concesiones han ocasionado vacíos y ambigüedades en las leyes y reglamentos del sector de los medios de comunicación masiva. Por un lado, se han conferido numerosos privilegios a las empresas que acaparan las concesiones de televisión; mientras que, por otro, han limitado la diversidad de contenidos en televisión y radio.<sup>1</sup> En síntesis, se han impuesto criterios mercantiles para la asignación de nuevas frecuencias y se ha acentuado la subordinación de un importante segmento de la clase política mexicana a los intereses de las televisoras comerciales.

---

<sup>1</sup> Para mayor información, consultar Rodrigo Gómez y Gabriel Sosa, *Reformas a la legislación de medios en México*, Broadcasting Regulation and Cultural Diversity, Barcelona, 2006, p. 31.

---

◆ Investigadora, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM



Sin embargo, la necesidad de reformar la legislación de los medios de comunicación se ha convertido paulatinamente en una demanda social. Desde la “ola de reformas” de finales de la década de 1970 se planteó la necesidad de reformar integralmente la legislación de medios de comunicación en México, aunque no se concretaron modificaciones. Más tarde, a finales de la década de 1980, y con mayor empuje entre 1997 y 2004, diversos grupos de legisladores, académicos, comunicadores, organizaciones sociales y civiles, intentaron sin éxito reformar integralmente las leyes federales de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones. Pero no fue sino hasta el 22 de noviembre de 2005 cuando se inició un proceso legislativo con el objetivo de reformar la legislación de medios de comunicación en México.

#### **La ley Televisa en el Congreso de la Unión**

Las continuas reformas electorales y el proceso de cambio institucional han producido un pluralismo político necesario en el proceso de democratización de México. La gradual apertura electoral y la alternancia de los partidos en diferentes niveles de gobierno han propiciado un nuevo equilibrio entre los poderes de la federación, que ha impactado de manera importante en el proceso de formulación de leyes. Con las reformas al sistema electoral, el Congreso de la Unión (particularmente la Cámara de Diputados) fue una de las primeras instituciones que experimentó pluralidad política. Desde 1997, el incremento de representantes de partidos de

oposición al gobierno en el Congreso de la Unión ha propiciado un cambio en la conducta legislativa.

La *ley Televisa* fue recibida por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados —LIX Legislatura, periodo 2003-2006—, quien la envió a Comisiones Unidas, para que estas deliberaran las alternativas disponibles para elaborar un anteproyecto o decreto de ley.<sup>2</sup> Estas, apenas siete días después, emitieron una resolución en sentido positivo y por mayoría sobre la iniciativa, que pusieron a discusión en el pleno de comisiones el 29 de noviembre de 2005, cuando se valoró el proyecto y se formuló el dictamen correspondiente, que fue votado el 1 de diciembre de 2005, en la sesión plenaria de la Cámara de Diputados.

Ese día se discutieron y aprobaron otros proyectos de reformas; sin embargo, se omitió la discusión del Dictamen Aprobado de Comisión del Proyecto de Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión. Por mayoría, se aceptó votar el Dictamen de Primera Lectura pero sin lectura ni revisión, sino apoyándose únicamente en la Proposición con Punto de Acuerdo de Urgente u Obvia Resolución, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 58 y 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El 6 de diciembre, cinco días después de la votación aprobatoria en el pleno de la Cámara de Diputados, el dictamen aprobado pasó a la Cámara de Senadores, donde se realizó un procedimiento de revisión de la iniciativa similar al de la cáma-

---

<sup>2</sup> Para Benito Nacif, “en la práctica, las comisiones actúan como guardianes del proceso legislativo”. Véase texto completo en Benito Nacif, “Political careers, Political ambitions and Career goals”, *Documento de trabajo 51*, CIDE-División de Estudios Políticos, México DF, 1998, p. 22.

ra de origen. Sin embargo, allí el proyecto de iniciativa suscitó un debate intenso. Ante la fuerte presión de diversos sectores de la sociedad, antes de comenzar el periodo ordinario de sesiones en la Cámara de Senadores se realizaron audiencias ciudadanas para discutir públicamente la *ley Televisa*, en lugar de realizar la Primera Sesión de Lectura del dictamen aprobatorio de los diputados.

Para llevar a cabo un ejercicio de discusión pública, en instalaciones del Senado se reunieron académicos especializados, empresarios, representantes de instancias federales, algunos legisladores, asociaciones de medios de comunicación, representantes de las empresas Televisa y TV Azteca, periodistas de diarios de circulación nacional, permisionarios, entre otros.

Una vez finalizados los debates en los foros, los senadores integrantes de las Comisiones Unidas se reunieron para la Segunda Sesión de Lectura (programada para el 28 de marzo de 2006). Desde que el sistema de gobierno mexicano es de tipo presidencial, cada vez es más habitual que los dirigentes de los grupos parlamentarios convoquen a reuniones previas a las sesiones de lectura para establecer el sentido de las votaciones de sus bancadas. Así, en vísperas de la reunión de Comisiones Unidas, los líderes de las distintas fracciones parlamentarias celebraron reuniones por separado para acordar la votación coordinada.

En la Segunda Sesión de Lectura de las Comisiones Unidas, la mayoría de los senadores del PRI con representación en las comisiones votaron a favor de aprobar la iniciativa de los diputados sin

realizarle alguna modificación. Solo un senador votó en contra y se registraron dos abstenciones de legisladores concesionarios de medios de comunicación. Los quince senadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) votaron a favor de modificar la minuta y en contra de la iniciativa de ley. Todos los senadores del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con presencia en las Comisiones Unidas votaron a favor de aprobar la iniciativa sin modificaciones. En el PAN la votación se dividió.

Al final de la Segunda Sesión de Lectura, por mayoría de votos, los legisladores que integraron las Comisiones Unidas elaboraron un dictamen aprobatorio de la minuta de los diputados y notificaron de ello al presidente de la Mesa Directiva para integrar el documento a la orden del día del 30 de marzo, a pesar de las fuertes críticas y propuestas de mejora que recibieron durante las audiencias ciudadanas.

La orden del día a desahogar el 30 de marzo de 2006 en el pleno del Senado de la República incluyó el debate de la minuta de los diputados sobre el proyecto de reforma a la Ley de Radio y Televisión, y a la Ley Federal de Telecomunicaciones. Durante la larga sesión de catorce horas se escucharon razones jurídicas, técnicas, políticas, incluso éticas, tanto para rechazar como para aprobar dicha ley. Al final del debate, 81 senadores votaron en lo general a favor de modificar parcialmente la legislación para la radiodifusión y las telecomunicaciones sin ofrecer argumentos sólidos de su decisión (44 del PRI, 30 del PAN, 5 del PVEM y dos sin partido).



En contra votaron 40 senadores (15 del PRD, 13 del PAN, 11 del PRI y uno sin partido). Se abstuvieron tres del PRI y uno del PAN.<sup>3</sup>

El Congreso de la Unión opera bajo la regla de la mayoría, es decir, que para aprobar cambios a la legislación necesita el voto de la mayoría del cuórum requerido para legislar. Desde que el PRI perdió el control de la mayoría ha sido necesaria la formación de coaliciones entre las fracciones parlamentarias (coordinadas por un líder que responde al Comité Ejecutivo Nacional de su partido). Sin embargo, el proceso legislativo tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores mostró una fuerte unidad al interior de las fracciones parlamentarias. En la práctica, la lógica de las dirigencias de los grupos políticos se impuso a la de la representatividad de los legisladores, quienes para asegurar su carrera política se constriñeron a un esquema de jerarquías, lealtades y alineamientos que imponen tanto la legislación del Congreso de la Unión, como las del sistema de partidos y el sistema electoral. Es decir, las normativas del sistema de gobierno mexicano, recientemente democratizado y fuertemente vinculado a procesos de competencia electoral como únicas vías para el acceso a puestos de representación política, tienden a impulsar la cohesión y la disciplina parlamentaria y limitan la deliberación.

Después de la aprobación de la *ley Televisa* en el Congreso de la Unión y de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006, el jueves 4 de mayo de ese mismo año un grupo plural de 47 senadores interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como última opción para impedir la aplicación de las reformas, el recurso jurídico de acción de inconstitucionalidad en contra del decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, para solicitar la anulación de las reformas. Se consideraba que en ellas había 21 violaciones a 27 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que las mismas eran contrarias al interés público. Destaca que esta acción no se dirigió contra las empresas de televisión que la respaldaron sino contra el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo federales por las reformas aprobadas en materia de medios de comunicación. De esta manera, dicha acción significó un ejercicio de impugnación en el que una parte del Congreso de la Unión (equivalente al 36.7% del total de los representantes de cuatro partidos en el Senado de la República) demandó jurídicamente a otra parte.

#### **Medios como grupos de poder político**

Un sistema de gobierno presidencial dividido como el mexicano, en el que el partido gobernante no

---

<sup>3</sup> Para ampliar esta información, se sugiere consultar las siguientes notas periodísticas: “Senadores afinan recursos contra ley de medios”, *El Universal*, 17 de abril de 2006; “Senadores logran votos necesarios para controversia”, *El Universal*, 11 de abril de 2006; “Prevén que Corte declare nulas las reformas”, *El Universal*, 27 de abril de 2006; “Presentarán recurso contra la ley de radio y televisión”, *Milenio Diario*, 3 de mayo de 2006; “Buscan anular Ley Televisa”, *Reforma*, 4 de mayo de 2006; “Revisan ministros *Ley Televisa*”, *Reforma*, 10 de mayo de 2006; “Admite la Corte impugnación a las reformas de ley de radio y televisión”, *Milenio Diario*, 10 de mayo de 2006.

controla la mayoría legislativa, puede presentar dificultades para establecer acuerdos legislativos; sin embargo, el patrón de disciplina que manifestaron los representantes de la LIX Legislatura en la aprobación de la llamada *ley Televisa* puede explicarse a partir del análisis de la relación que establecieron las élites políticas con los principales concesionarios de medios de comunicación en México en el contexto electoral de 2006.

La laxitud de las leyes mexicanas en materia de medios de comunicación y telecomunicaciones permitió que los concesionarios actuaran como poderes fácticos; estos, al no enfrentar contrapesos en el espacio público, tuvieron la capacidad de boicotear determinadas leyes y de difundir demandas concretas en la opinión pública.

La importancia de los medios de comunicación masiva vinculados a ejercicios políticos radica en que, a través de ellos, pueden concretarse opiniones particulares sobre personas y partidos políticos, a partir de los intereses sociales, identidades y tradiciones históricas. Cada vez más, tienen un lugar privilegiado en la esfera política debido a que los mensajes que emiten contribuyen a la formación de la opinión electoral; cada vez más, las ciudadanías carecen de identificaciones partidarias permanentes e incluso de pertenencias sociales tan constantes como en el pasado.<sup>4</sup>

El comportamiento electoral (fluctuante y volátil) podría ejemplificar no que la ciudadanía no tenga definido su voto, sino que lo decide durante las campañas electorales. Aquí es fundamental destacar que los medios de comunicación masiva, aunque no configuran la opinión pública ni el voto ciudadano, sí constituyen formas de orientación de la atención pública, al establecer una agenda de temas para su discusión pública (previa selección y jerarquización de los mismos). Es decir, pueden desempeñar un papel muy importante como agentes sociales en los procesos democratizadores. Sin embargo, cuando se encuentran sin controles formales e informales —sin contrapesos ni regulaciones eficaces— actúan como poderes fácticos y se convierten en un problema para las democracias contemporáneas, porque no obedecen a valores democráticos sino a intereses económicos.

Actualmente, los medios de comunicación son actores sociopolíticos que operan en un entorno que ha rebasado los límites del Estado-nación; están articulados con las principales fuerzas del proceso de globalización, es decir, los conglomerados transnacionales, con entramados altamente diversificados de intereses económicos y políticos. Por ello, los medios de comunicación tienen una doble relación con la democracia. Por un lado, la emergencia de una sociedad global de la informa-

<sup>4</sup> Manuel Castells apunta que la capacidad tecnológica creciente de los medios de comunicación y su cada vez mayor autonomía con respecto al poder político les permiten conocer y revelar hechos y nombres que en otras situaciones no habrían podido conocer o difundir: “no es que haya más corrupción, sino que hay más información sobre corrupción y mayor posibilidad de crear escándalos”; cfr. Manuel Castells, “La mediocracia”, *El País*, 24 de enero de 1995, [http://www.elpais.com/articulo/opinion/mediocracia/elpepiopi/19950124elpepiopi\\_10/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/mediocracia/elpepiopi/19950124elpepiopi_10/Tes), consultado en febrero de 2010.



ción puede ser una fuerza democratizadora; por otro, los medios tienden a anular el espacio de diálogo que abren, con la trivialización de ciertas cuestiones políticas.<sup>5</sup>

En general, cuando los medios están concentrados en pocas manos, tienen más posibilidades de controlar en mayor medida las informaciones, contraviniendo con ello el proceso de democratización de la sociedad. Sin regulaciones jurídicas claras, los poderes fácticos pueden constituirse en obstáculos para la consolidación de valores democráticos representativos, pues operan al margen de las reglas del Estado. Es decir, cuando los medios de comunicación masiva actúan como poderes fácticos, atentan contra la pluralidad democrática y cultural (y, con ello, contra la igualdad de los ciudadanos), al imponer sus directrices económicas.

#### A manera de conclusión

El proyecto de reforma legislativa, *ley Televisa*, fue muy diferente de las propuestas ciudadanas y legislativas presentadas desde 1997, que pretendían llevar a cabo una reforma integral de los medios de comunicación audiovisuales. La nueva propuesta ignoraba trabajos de análisis académicos y los resultados obtenidos en las consultas públicas ciudadanas y en los distintos foros que sobre la materia se realizaron durante varios años; obviaba también las iniciativas de ley que se presentaron en la Cámara de Diputados y en el Se-

nado de la República. Pero al contrario de las experiencias anteriores que pretendieron modificar integralmente la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones, esta iniciativa se aprobó de forma acelerada y en medio de una gran controversia, porque de acuerdo con sus detractores, imponía criterios mercantiles a la asignación de nuevas frecuencias, al conferir más privilegios a las empresas que acaparan las concesiones de televisión, y limitaba la diversidad en televisión y radio.

En 2006, para alcanzar sus objetivos de potenciación de servicios agregados y desarrollo de nuevos negocios, los propietarios de los medios de comunicación masiva usaron las campañas electorales como un recurso de presión política. Siguieron la estrategia que han utilizado con el gobierno desde hace casi cinco décadas: operaron a través de ciertos legisladores y diversos poderes públicos subordinados al poder mediático, y aprovecharon la creciente presencia y la capacidad de influencia de los medios de comunicación en la esfera política para conducir las deliberaciones parlamentarias de acuerdo con sus intereses.

Con la ausencia de confianza ciudadana en las instituciones de gobierno, la clase política ha perdido paulatinamente la capacidad de dirigir la agenda de discusión pública de la sociedad, mientras que los medios masivos se han ubicado en el centro de la escena de la comunicación política. La

---

<sup>5</sup> El investigador Jaime Cárdenas ha desarrollado extensamente el tema. Para ampliar la información se recomienda consultar, del mismo autor, el texto “El constituyente como restricción y como radicalidad democrática”, en José María Serna de la Garza (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, UNAM-IIJ, México DF, 2009, pp. 165-196. Respecto a la “ley Televisa”, véase Jaime Cárdenas, “Poderes fácticos contra el Estado”, *El Financiero*, 4 de abril de 2006.

élite política ha dejado en los medios de comunicación masiva su presentación pública. Durante la fase de campañas electorales de 2006, los partidos políticos, en aras de lograr su legitimación social (para dar a conocer sus propuestas y difundir sus resultados), se apoyaron en los medios de comunicación y se introdujeron en la lógica mediática. Estructuraron su discurso público en términos de multiplicidad y para ello destinaron gran parte de su presupuesto a contratar horas de propaganda política en televisión y radio en todo el país.

En las recientes experiencias electorales, los medios de comunicación masiva dejaron de ser meros intermediarios y se convirtieron en actores políticos al posicionarse como únicos espacios para el debate político, ya que actualmente son foros a través de los cuales la ciudadanía percibe el ámbito político. La sociedad construye una opinión política desde su experiencia, pero en ella incorpora la óptica que le proporcionan las instituciones con las que se identifica; es decir, construye su identidad a partir de la interpretación de signos y símbolos presentes en los discursos políticos. No obstante, cabe decir que los medios de comunicación son solo herramientas de referencia para la edificación de identidades políticas; no forjan identidades de mayorías ni, *a fortiori*, la opinión pública. Pero la dependencia de los partidos políticos hacia los medios de comunicación para lograr el voto ciudadano en la fase de campañas electorales de 2006, así como el margen laxo en el

que operan las empresas de medios audiovisuales, permitieron el establecimiento de un acuerdo tácito entre los concesionarios y las élites políticas nacionales para aprobar la *ley Televisa*, esto es, disponer de la capacidad de representación ciudadana de los legisladores.

En síntesis, la aprobación de esta ley constituyó un factor de sometimiento de la capacidad del Poder Legislativo para reformar las legislaciones de Radio, Televisión y Telecomunicaciones y garantizar al Estado mexicano el control del espacio radioeléctrico. También manifestó una clara continuidad de las políticas que han impulsado los gobiernos mexicanos desde los inicios de la década de 1990, en las que predomina el impulso al mercado libre y la inversión privada; porque tanto las reformas como el proceso mismo de negociación de las mismas fueron hechos a la medida de los intereses de fuertes grupos de medios de comunicación. Asimismo, la aprobación de los legisladores a esa ley señaló que en México la formulación de políticas públicas en materia de comunicación no está determinada por el interés general, ni por los principios jurídicos que soportan al Estado mexicano, sino por cuestiones e intereses particulares de grupos de poder político y económico. Mientras las decisiones sobre la gestión pública sean tomadas por representantes electos, pero a favor de grupos de poder político y económico, no se podrá hablar de la instauración de un sistema de gobierno democrático representativo.