

Panorama de la comunicación en México 2011

La sociedad se aparta del letargo que había mantenido respecto de los medios de comunicación y persevera en exigir y proponer. Lectores, radioescuchas y televidentes ejercen derechos delante de los medios. Las empresas de comunicación, a su vez, reconocen, aunque con reparos, que para mantener sus audiencias tienen que tomar en cuenta los requerimientos de sus públicos. La diversidad en los medios y en la información es necesaria para una sociedad reacia a las unanimidades en casi cualquier asunto.

La comunicación está en el centro del debate. Los medios son, al mismo tiempo, escenarios, protagonistas y asignatura irresuelta en ese intercambio público. El examen y la discusión sobre estos temas ya no pueden cimentarse únicamente en apreciaciones ideológicas, por muy correctas que parezcan sus motivaciones políticas. Para discutir a la comunicación es preciso apoyarnos en diagnósticos enterados y puntuales. Ésa es la pretensión de este *Panorama de la comunicación en México 2011*, que ofrece radiografías en 15 temas esenciales para entender a los medios, la información y su circunstancia.



AMEDI
Asociación Mexicana de Medios y la Información



PANORAMA DE LA COMUNICACIÓN EN MÉXICO 2011



Panorama de la comunicación en México 2011

Desafíos para la calidad y la diversidad



AMEDI
Asociación Mexicana de Medios y la Información

ASOCIACIÓN MEXICANA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN
Insurgentes Sur núm. 222, Desp. 205, Col. Roma
Delegación Cuauhtémoc, México, D.F.
Tel: (52 55) 5207 8050
amedi.nacional@gmail.com
<http://www.amedi.org.mx>

Portada: Germán Montalvo

Primera edición, marzo de 2011
Segunda edición, noviembre de 2011

ISBN: 978-607-7892-02-1

Impreso en México • Printed in Mexico

La Asociación Mexicana de Derecho a la Información agradece el apoyo de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para la publicación de esta obra.

Los textos que integran este libro son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

Panorama de la comunicación en México 2011

Desafíos para la calidad y la diversidad

JORGE BRAVO

AIMÉE VEGA MONTIEL

RAÚL TREJO DELARBRE

COORDINADORES



Consejo Directivo

2009-2011

Presidente: Dr. Raúl Trejo Delarbre

Presidente del
Consejo Consultivo: Dr. Néstor García Canclini

Directora: Dra. Aimée Vega Montiel

Coordinadores

Comité Académico: Mtra. Beatriz Solís Leree

Comité Jurídico: Lic. José Agustín Pineda Ventura

Comité de Investigación: Mtro. Gabriel Sosa Plata

Comité de

Relaciones Internacionales: Lic. Aleida Calleja Gutiérrez

Comité de Vinculación Social: Mtra. Maricarmen de Lara Rangel

Comité de Enlace Institucional: Lic. Daniel Contreras Henry

Comité Editorial: Mtro. Jorge Enrique Bravo Torres Coto

Comité de Finanzas: Dr. Jerónimo Repoll

Índice

Presentación	7
La legislación que tenemos y la que hace falta	
Estado actual de la legislación de los medios de comunicación y su necesaria vinculación con el derecho a la información	13
Agustín Pineda	
El escenario electoral y los medios de comunicación mexicanos	33
Julio Juárez Gámiz	
Transparencia: el acceso a la información y el derecho a la privacidad	47
Daniel Contreras Henry	
Gasto en comunicación social: una década de despido sin regulación.....	53
Jorge Bravo	
México ante la Sociedad de la Información y el Conocimiento.....	69
Alma Rosa Alva de la Selva	
Mercados concentrados, escasa diversidad	
Televisión: de mala calidad y en muy pocas manos.....	85
Raúl Trejo Delarbre	
Grupos radiofónicos y concentración	97
Gabriel Sosa Plata	
Telecomunicaciones: insuficientes cobertura, convergencia y competencia.....	115
Jorge Bravo	
Políticas e industrias culturales	139
Rodrigo Gómez García	

Audiencias críticas, medios responsables

Las audiencias mediáticas en México,
¿en estado de indefensión? 153

André Dorcé

Medios de comunicación y
desarrollo humano en México 165

Aimée Vega Montiel

Libertad de expresión y derecho a comunicar

Periodismo: desafíos para su libre ejercicio 195

María Elena Meneses Rocha

Agresiones a la libertad de expresión
en México: una constante 209

Brisa Solís

Opciones comunicativas para fomentar la participación

Panorama de los medios públicos 229

Patricia Ortega Ramírez

Medios comunitarios: incertidumbre
jurídica y criminalización 241

Aleida Calleja

Presentación

Reglas insuficientes y atrasadas, excesiva concentración de los medios más relevantes y arrogancia creciente de los consorcios que los manejan, autoridades atónitas ante esa influencia política que no se deciden a regular, periodistas crecientemente vulnerables a ominosos riesgos, forman parte del escarpado panorama que enfrenta hoy el derecho a la información y la comunicación en México.

Ante esas circunstancias, se diversifican búsquedas y experiencias de comunicación distinta de la que hasta ahora ha sido predominante: medios comunitarios que se abren paso a pesar de intolerancias en el poder político, radiodifusoras y televisiones financiadas con recursos fiscales y cuyos trabajadores se empeñan en ir más allá de la difusión oficial y cumplir con tareas de servicio público, utilización de los nuevos espacios que ofrecen las redes digitales para desarrollar novedosas formas de comunicación. Los ciudadanos, cada vez más, se consideran interlocutores y ya no simplemente receptores de los medios de comunicación.

La sociedad se aparta del letargo que había mantenido respecto de los medios de comunicación y persevera en exigir y proponer. Lectores, radioescuchas y televidentes ejercen derechos delante de los medios. Las empresas de comunicación, a su vez, reconocen, aunque con reparos, que para mantener sus audiencias tienen que tomar en cuenta los requerimientos de sus públicos. La diversidad en los medios y en la información es necesaria para una sociedad reacia a las unanimidades en casi cualquier asunto.

La comunicación está en el centro del debate público. Los medios son, al mismo tiempo, escenarios, protagonistas y asigna-

Grupos radiofónicos y concentración

Gabriel Sosa Plata

En el país operan 1600 estaciones de radio, de las cuales 365 funcionan bajo el régimen de permisos –sin fines de lucro– y 1235 como concesiones –comerciales–. De ese total, 853 son de amplitud modulada (AM), 657 de frecuencia modulada (FM) y siete de onda corta (OC) (cuadros 1 y 2). A esta cantidad debemos agregar las denominadas frecuencias *combo*, que retransmiten íntegramente la señal de igual número de canales de AM, como veremos más adelante.¹

Cuadro 1. Distribución de frecuencias de radiodifusión en AM y FM

Régimen	AM	FM	Combo	OC	Total
Concesiones	759	390	83	3	1235
Permisos	94	267	0	4	365
Total	853	657	83	7	1600

Fuente: Cofetel, 31 de diciembre de 2010.

La concentración de frecuencias de la radio en pocos grupos no ha variado mucho en los últimos años. Alrededor de 70% del total de estaciones concesionadas otorgadas en el país son operadas –en propiedad o mediante la afiliación– por 10 grupos radiofónicos: Radiorama, Grupo Acir, Radiocima, Organización Impulsora de Radio, Sociedad Mexicana de Radio, Promosat de México, Radiodifusoras Asociadas, MVS Radio, Organización Radio Fórmula y Multimedios Estrellas de Oro.²

Gabriel Sosa Plata es profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco

1 Datos obtenidos de la Cofetel, vía la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en Sosa Plata (2010).

2 Sobre la concentración en radio, se puede consultar Sosa Plata (2003). Debemos precisar que en términos legales existe una importante cantidad de

Cuadro 2. Infraestructura de la radio

Estados	Emisoras		
	AM	FM	Total
Aguascalientes	12	8	20
Baja California	34	35	69
Baja California Sur	14	10	24
Campeche	14	3	17
Chiapas	35	15	50
Chihuahua	54	29	83
Coahuila	39	49	88
Colima	10	7	17
Distrito Federal	27	33	60
Durango	19	5	24
Estado de México	19	17	36
Guanajuato	38	17	55
Guerrero	31	13	44
Hidalgo	13	10	23
Jalisco	46	42	88
Michoacán	40	25	65
Morelos	4	21	25
Nayarit	19	4	23
Nuevo León	29	40	69
Oaxaca	34	39	73
Puebla	22	24	46
Querétaro	11	9	20
Quintana Roo	13	8	21
San Luis Potosí	21	10	31
Sinaloa	37	13	50
Sonora	53	62	115
Tabasco	18	9	27
Tamaulipas	45	44	89
Tlaxcala	2	4	6
Veracruz	70	32	102
Yucatán	17	15	32
Zacatecas	13	5	18
Total	853	657	1510

Fuente: Cofetel, 31 de diciembre de 2010.

Con menos posibilidades para acceder a los grandes anunciantes, se encuentran los concesionarios de alrededor de 200 emisoras, sobre todo de AM, quienes en los últimos años han reiterado, a través de la asociación Radio Independiente, que se encuentran en una crisis económica por la disminución de audiencias y de ingresos por venta de espacios de publicidad.

Tal situación ha sido uno de los factores que han incidido en un intenso movimiento de compra-venta de emisoras de radio. Tan solo del 1 de diciembre de 2000 al 3 de agosto de 2006 hubo 212 traspasos de concesiones, los cuales han fortalecido a las organizaciones radiofónicas dominantes (Sosa Plata, 2007: 25). En el sexenio de Felipe Calderón ha habido nuevos traspasos: un total de 66, entre diciembre de 2006 y febrero de 2010.³

Fuentes de la industria aseguran que durante 2009, Grupo Acir, de la familia Ibarra, vendió 22 estaciones, sobre todo de AM, en diferentes ciudades del país, para recomprar las acciones que la estadounidense Clear Channel tenía en la empresa mexicana. El comprador de la mayoría de esas emisoras fue Radiorama, de Javier Pérez de Anda, Adrián Pereda y Alfonso Sanabria. Este grupo, fundado en 1970, se ha convertido, con alrededor de 300 concesiones, en el operador con más estaciones entre propias y afiliadas; desde hace algunos años, ha reestructurado el control de sus empresas, y sus propietarios han cedido las concesiones a sus hijos y otros familiares.

Durante el lanzamiento del Observatorio de las Telecomunicaciones (Observatel), el presidente del Consejo de Autorregulación

concesionarios en el país, pero en la práctica muchos de ellos arriendan sus frecuencias a los grandes grupos radiofónicos. En la legislación no se establecen prohibiciones expresas para que un concesionario arriende su estación.

³ El mayor número de operaciones se han registrado en los estados de Nayarit, donde se traspasaron siete concesiones. Le sigue Guerrero, con seis, y Sonora, Veracruz, Tamaulipas, con cuatro operaciones en cada entidad. Las empresas que adquirieron más estaciones son Grupo Radio Digital Siglo XXI, de David Pons, con seis traspasos a su favor. La mayoría de estas emisoras fueron cedidas por Radiodifusoras Capital, de la familia Maccise, del Estado de México.

de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y expresidente de esta misma organización empresarial, Emilio Nassar, aportó algunas cifras sobre la propiedad de la radio. Dijo que 23 de los principales grupos controlan 33% de las frecuencias; otro 23% de las estaciones operan como permisos –sin fines de lucro– y el restante 43% lo tienen unos 250 radiodifusores independientes, por lo que, en su opinión, no existe concentración de la industria en pocas manos. “Esta diversidad ha sido fundamental para la apertura democrática de México”, dijo el directivo.

Estaciones *combo*

En 1993, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se entregaron 83 frecuencias de FM a operadores de AM. Desde entonces, uno de los principales objetivos de los grupos radiofónicos ha sido cambiar sus frecuencias de AM por estaciones de FM o bien operarlas de forma simultánea en *combo* (AM y FM).

El 15 de septiembre de 2008, el gobierno de Calderón publicó un acuerdo mediante el cual se establecieron procedimientos para que concesionarios y permisionarios de frecuencias de AM accedan a canales de FM.

Uno de los motivos para esta política es de carácter comercial: “En el año 2003 las 473 estaciones de FM obtuvieron el 72 por ciento de los ingresos por publicidad en tanto las 760 estaciones de AM lograron ingresos del 28 por ciento por el mismo rubro”, dice el documento. Otro argumento es la disminución de públicos de la banda de AM: “La participación de audiencia de la radio FM pasó del 8 por ciento en 1972 al 77 por ciento en el 2005, en tanto que para el 2005 la media de participación de audiencia de la FM fue de 83 por ciento y la de la AM del 17 por ciento” (SCT, 2008).

El acuerdo de transición publicado por el gobierno de Calderón no se desarrolló como parte de una política pública en la materia, sino en respuesta a la fuerza que en el Senado de la República tomaba una iniciativa presentada por el Partido Revolu-

cionario Institucional (PRI) mediante la cual se buscaba la entrega de canales de FM bajo un procedimiento similar, aunque sin contraprestación y dando la posibilidad para que los concesionarios que no alcanzaran espectro de FM en la misma localidad, pudieran tener acceso a canales en esa banda en ciudades cercanas. Esta misma propuesta fue retomada por legisladores del PRI de la Cámara de Diputados en diciembre de 2009.

Luego de publicarse, el acuerdo de transición mereció el reconocimiento de la CIRT, pero también recibió cuestionamientos en el Congreso de la Unión y desde otros sectores (*La Jornada*, 2008: 23). Para la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), el acuerdo “constituye una nueva expresión de sometimiento del gobierno federal a los consorcios de radiodifusión” y “es una deplorable acción de oportunismo político que utiliza el espectro radioeléctrico para hacer política electoral” (Amedi, 2008). Además, el acuerdo se tradujo en un mayor acaparamiento de estaciones por parte de los grupos con presencia en el mercado o bien en la disminución de frecuencias para nuevos operadores.

Aunque este acuerdo se ha cumplido a paso lento, en junio de 2010 se entregaron oficialmente los primeros 34 canales de FM, correspondientes a los estados considerados en la región uno (seis en Campeche, tres en Quintana Roo, 14 en Tabasco y 11 en Yucatán). El que menos pagó por su frecuencia fue Sebastián Uc Yam, de la XECPQ-AM, de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo. Por su FM hizo una contraprestación –pago único– de 1252 pesos y pagará al año 1378 pesos. La que más pagó fue la empresa Grupo Radiodigital Siglo XXI, con un monto de 609 512 pesos. Su estación XERRF-AM se ubica en Mérida. Esta compañía pagará al año 125 651 pesos. En total se hará un pago de 7 734 227 pesos, es decir, unos 227 000 pesos por cada canal de FM.

En octubre de 2010, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) informó que había aprobado 133 autorizaciones para el cambio de frecuencia, por lo que hasta esa fecha ya eran

más de 160 las estaciones de radio autorizadas para hacer la migración. En el marco de la Semana Nacional de Radio y Televisión, efectuada ese mes, el presidente Calderón y el presidente de la Cofetel, Mony de Swaan afirmaron que por primera vez en la historia de México existirán más estaciones de FM que estaciones de AM en el país (Cofetel, 2010).⁴

“Hemos establecido un proceso justo, transparente, gradual, por regiones. Actualmente están en proceso 212 autorizaciones más en las regiones II, III, IV y V y, por supuesto, vamos a seguir avanzando para que la transición de AM a FM se concrete lo antes posible”, dijo el presidente de la República. Agregó: “El pleno de la Cofetel trabaja para determinar el criterio con el cual se va a atender a las regiones en las cuales no se encontró disponibilidad de frecuencias en FM. Y estoy seguro de que muy pronto obtendremos resultados en ese sentido” (Calderón, 2010).

En marzo de 2011, la Cofetel ofreció nuevas cifras. Informó que hasta febrero de ese año se recibieron 541 solicitudes de migración, de las cuales 292 habían sido autorizadas. De las 769 estaciones de AM que operan en el país –no se consideran las 83 que ya operan en *combo*–, solo 596 estarán en posibilidad de transitar hacia la FM. Para las otras 173 se buscaría un mecanismo para beneficiarlas con frecuencias (cuadros 3 y 4) (Cofetel, 2011).

En el programa de disponibilidad de frecuencias no se consideró un cambio en la Norma Oficial Mexicana (NOM) para la operación de estaciones en la banda de FM, lo que generaría un uso más eficiente del espectro radioeléctrico al dar cabida a nuevos operadores o beneficiar a más concesionarios y permissionarios de AM. Pese a demostrarse la vialidad tecnológica para que se re-

⁴ De acuerdo con la Cofetel, hasta el 12 de octubre de 2010 se habían recibido 375 solicitudes, de las cuales se habían otorgado 30 autorizaciones para la región I; se expedirían 133 autorizaciones para las regiones I, II y III y se habían notificado los requerimientos de contraprestación a 126 concesionarios de las regiones II, III, IV y V. El presidente de la Cofetel informó que las 86 solicitudes restantes eran objeto de análisis en la Unidad de Radio y Televisión que propondría su resolución al Pleno del organismo.

Cuadro 3. Transición de AM a FM

Emisoras de AM	769
Emisoras de FM disponibles	596
Emisoras pendientes	173
Solicitudes autorizadas hasta febrero de 2011	292

Fuente: Cofetel.

duzca la separación de 800 a 400 kilohertz entre dos emisoras de FM en operación, el gobierno no ha modificado la normatividad vigente (SCT, 2004a, 200b).

En la ciudad de México, por ejemplo, existen tres emisoras que salen de la regla de los 800 megahertz. Una de potencia media –3000 watts–, Ibero 90.9, ubicada a 400 megahertz –dos canales– de Imagen 90.5. La otra –100 watts– es Politécnico en Radio 95.7, ubicada a 400 megahertz –dos canales– de Amor 95.3. La tercera, inaugurada en marzo de 2011, UAM Radio 94.1 (con 200 watts en cada uno de sus cinco transmisores ubicados en sus unidades académicas y en la Rectoría General de esta casa de estudios), entre Stereo Joya 93.7 y Opus 94.5. Otra estación, Horizonte 108 (107.9), está a 600 kilohertz –tres canales– de La Z 107.3. Durante su comparecencia ante el Senado, el 22 de marzo de 2011, los comisionados de la Cofetel informaron que se revisará la NOM y que la modificación podría demorar unos siete meses –octubre de 2011–.

Permisos y radios comunitarias⁵

En la actualidad se encuentran en operación, sin el permiso correspondiente, unas 200 radiodifusoras en el país. Hay una enorme necesidad de abrir espacios para la comunicación en el espectro radioeléctrico. Sin embargo, el gobierno parece actuar tímidamente para fomentar la competencia, la pluralidad y la diversidad en la radiodifusión.

⁵ Este apartado se retomó de Amarc y Litiga (2010) y de Observatel (2011).

Cuadro 4. Regiones consideradas para la transición de AM a FM

Región	Estados
I	Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.
II	Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Guerrero.
III	Baja California Sur, Sinaloa, Nayarit, Durango, Zacatecas, Aguascalientes y San Luis Potosí.
IV	Jalisco, Colima, Michoacán y Guanajuato.
V	Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México, Distrito Federal y Morelos.
VI	Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

Fuente: Cofetel.

Para la operación de emisoras permisionadas, cada vez que la Cofetel hace conocer una opinión favorable a nuevos medios que solicitan permiso de transmisión, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, pone trabas. En los últimos años, la Cofetel ha acumulado alrededor de 200 peticiones de frecuencia, la mayoría sin una resolución e impone además exigencias altas, mientras que al mismo tiempo entrega canales de FM (a partir del acuerdo ya referido del 15 de septiembre de 2008) y de televisión para ampliar la red de Canal 11 a través del Organismo Promotor de Medios Audiovisuales.

En enero de 2010, luego de un largo proceso, la Cofetel informó de la entrega de 19 permisos, tres de ellos de televisión y el resto de radio. Los de televisión se otorgaron al gobierno del Distrito Federal, el Congreso de la Unión y la Universidad de Guadalajara. Los de radio beneficiaron a seis integrantes de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias México (Amarc-Méjico) y a otras organizaciones sociales. También recibieron sus permisos la

Universidad Anáhuac, en la banda de AM, en los 1670 kilohertz y, como ya se mencionó, la Universidad Autónoma Metropolitana.⁶

Los seis permisos otorgados a integrantes de la Amarc-Méjico se suman a los 13 existentes ya para comunidades en el país, lo cual representa menos de 1% del total de las frecuencias que actualmente operan los sectores comercial y estatal en el territorio nacional (Reforma, 2009).

Las comunidades, organizaciones no gubernamentales o asociaciones de otro tipo tienen limitaciones para aspirar a una frecuencia de radio o televisión ante la ausencia de criterios y procedimientos claros en la ley para este tipo de *figuras jurídicas*. En el caso de las comunidades indígenas prevalece la contradicción entre lo que señala el artículo segundo constitucional y la legislación secundaria vigente. La Constitución prevé que los gobiernos deben “establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen”. Sin embargo, este derecho no ha sido garantizado, por lo que persiste la “omisión legislativa”.

En su informe sobre la “Situación del derecho a la libertad de expresión en México: pluralidad y diversidad con énfasis en la radiodifusión comunitaria”, que se entregó a las relatorías para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Organización de las Naciones Unidas, en su visita oficial que realizaron a México en agosto de 2010 (Amarc y

⁶ Nuevos permisos. En televisión: gobierno del Distrito Federal, Canal 21 (ciudad de México); Congreso de la Unión, Canal 45 (ciudad de México), y Universidad de Guadalajara, Canal 44 (Guadalajara). En radio: Universidad Autónoma Metropolitana, 94.1 FM (ciudad de México); Productora y Difusora Universitaria (Universidad Anáhuac), 1670 AM (ciudad de México); Plenitud de Vida, 1280 AM (Nayarit); Por la Igualdad Social, 98.5 FM (Nuevo León); Radio Mintzta, 107.5 FM (Michoacán); Fundación Maya Cancún, 104.3 FM (Quintana Roo); Grupo Radio Monte, 99.1 FM (Jalisco); Comunicadores Filo de Tierra Colorada, 97.9 FM (Puebla); Voz Flor y Canto, 102.1 FM (Estado de México); Radio Aro, 104.5 FM (Estado de México); Cultura y Comunicación de Zaachila, 96.3 FM (Oaxaca), y Teponaztle Cultura y Comunicación, 92.3 FM (Morelos).

Litiga, 2010), la Amarc-México da cuenta de cuatro factores que afectan a la radiodifusión comunitaria en nuestro país:

1. Falta de reconocimiento. A pesar de los lineamientos que el propio Estado mexicano se ha fijado en el ámbito interno y de las recomendaciones internacionales en la materia, continúa sin haber un reconocimiento expreso para estas emisoras. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, del gobierno del presidente Calderón, establece acciones encaminadas a garantizar el libre ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la operación de medios de comunicación, para lo cual se propone: "Elaborar una definición precisa de la figura de medios comunitarios y ciudadanos y promover su reconocimiento", así como "analizar el marco normativo vigente para identificar las disposiciones que permiten fundamentar la operación legal de los medios comunitarios y ciudadanos". A su vez, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 señala en una de sus líneas de acción: "Promover el reconocimiento jurídico de la radiodifusión comunitaria, así como facilitar su operación y desarrollo a través de reglamentos y demás normas administrativas" (Secretaría de Gobernación, 2008).

Por su parte, la CIDH recomendó a los Estados, en su informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de 2007, lo siguiente: "Legislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine parte del espectro a las radios comunitarias, y que en la asignación de estas frecuencias se tomen en cuenta criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a las mismas" (CIDH, 2008).⁷

Durante su visita a México, en agosto de 2010, la relatora especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, Catalina Botero Marino, y el relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue, presentaron un informe preliminar acerca de la situación de la libertad de expresión en

7 Véase también Comité de Derechos Humanos de la ONU (1983).

nuestro país, en el que, además de observar "la alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se ha asignado frecuencias radioeléctricas" (CIDH, 2010: 8), recalcaron la delicada situación de las radios comunitarias y enfatizaron que "los Estados deben contar con un marco legal claro, pre establecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias, que no exija requisitos tecnológicos severos, admita la posibilidad de utilizar publicidad como medio para financiarse, y no imponga límites discriminatorios en su financiamiento y alcance" (CIDH, 2010: 8).

Hasta ahora ni los planes gubernamentales ni las recomendaciones internacionales se han cumplido.

2. Limitaciones a la publicidad oficial. Con el pretexto de que los medios comunitarios operan sin fines de lucro, el informe de la Amarc-México señala: "Las autoridades estatales han extendido la interpretación del marco normativo hasta el grado de imposibilitar la obtención de cualquier tipo de recurso económico por parte de aquellos, introduciendo por esta vía indirecta una restricción al goce de sus derechos".

Esta situación se ha tratado de superar mediante la transmisión de patrocinios, dado que esa actividad no se encuentra expresamente prohibida para los permissionados en términos de la Ley Federal de Radio y Televisión, pero ha sido insuficiente. Las radios comunitarias La Voladora y Mie Nillu Mazateco (Radio Nnandía) sostienen por separado un juicio de amparo en contra de la negativa de una dependencia federal para asignarles publicidad oficial de forma equitativa.⁸

8 Amparo 303/2010 ante el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y amparo 183/2010 ante el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, respectivamente.

3. Omisión legislativa para pueblos y comunidades indígenas.

Al analizar la acción de inconstitucionalidad en contra de la llamada Ley Televisa, cinco de los nueve ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) consideraron que la ley debería establecer mecanismos claros para que se cumpla el derecho constitucional de las comunidades indígenas a tener acceso a concesiones o permisos de radio y televisión. Sin embargo, no se ha concretado en una norma secundaria el mandato del artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Impunidad de las agresiones. En los últimos dos años, en particular, las radios comunitarias han sufrido diversas agresiones, las cuales continúan en la impunidad. La Amarc-México reporta que ha habido también un endurecimiento de la política gubernamental de persecución a las radios que operan sin permiso.

El Estado mexicano, a través de la Secretaría de Gobernación, "ha enviado operativos de la Policía Federal Preventiva con más de 120 elementos a cerrar radios con menos de 5 watts de potencia en donde había apenas cinco personas, entre mujeres y niños.⁹ Estos hechos constituyen la utilización excesiva de la fuerza pública".

A estas violaciones de los derechos humanos se suman el inicio de procedimientos penales en contra de integrantes de las radios comunitarias y la emisión de órdenes de aprehensión por parte del Poder Judicial de la Federación. "La persistencia por parte de las autoridades en la utilización de la legislación penal, en lugar de la administrativa –suficiente para recuperar la frecuencia–, constituye la continuidad de una política persecutoria y de criminalización en contra de las radios comunitarias".

⁹ Para más información de los casos de las radios Tierra y Libertad y Huekakua, ver los informes base elaborados por Amarc-México en: <http://ia301515.us.archive.org/3/items/DocBase_TierrayLibertadv1.pdf/DocBase_TierrayLibertad.pdf> y <http://ia301518.us.archive.org/0/items/DocBase_RadioUekakuav1.pdf/Ficha_RadioUekakua.pdf>. En enero de 2009 se inició también un proceso penal en contra de los integrantes de la Radio Diversidad de Paso del Macho, Veracruz.

Refrendos de radio

Pese a lo polémico de la medida, el gobierno de Calderón ha refrendado concesiones de radio, sin apegarse al criterio de licitación pública, establecida por SCJN, luego de invalidar diversos artículos de las reformas aprobadas en 2006. En un primer momento lo hizo con 131 emisoras, debido a que las solicitudes para los refrendos correspondientes se hicieron antes de la entrada en vigor de la reforma, el 11 de abril de 2006, sin considerar la fecha del término de la concesión. Es decir, prevaleció la teoría de la irretroactividad y derechos adquiridos (Martínez Pous, 2008: 24-25).¹⁰

Posteriormente, lo ha hecho con otras concesiones. Por lo que se refiere al primer paquete de 131 concesiones, se investiga una probable irregularidad en el refrendo de cuatro de ellas.¹¹ En efecto, el 11 de junio de 2008, el Pleno de la Cofetel autorizó los refrendos de forma unánime. Sin embargo, cuando la Contraloría Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) verificó las fechas de la petición con la fechas del vencimiento, encontró que en cuatro casos la solicitud se hizo a destiempo. Corresponde ahora a la Contraloría Interna de la Cofetel analizar el caso y conocer si hubo o no responsabilidades de los comisionados que entonces firmaron el acta: Héctor Osuna, Ernesto Gil Elorduy, José Luis Peralta, Gerardo González Abarca y Eduardo Ruiz Vega.

En la tradicional comida anual con los radiodifusores de todo el país, en octubre de 2010 el presidente Calderón anunció que en ese año se resolvería la situación de las más de 100 concesiones vencidas o por vencer en ese periodo, sin pasar por un proceso de licitación pública. "Entre 2011 y 2017 –dijo Calderón– se podrán resolver las restantes 127, que ya han sido presentadas, porque ahora se cuenta con un criterio jurídico válido para su resolución".

¹⁰ Por cierto, el tema de los derechos adquiridos es complejo y, por lo mismo, tiene diferentes interpretaciones cuando se trata de derecho público (como el refrendo de concesiones), así como en casos como la administración de un bien público como lo es el espectro radioeléctrico.

¹¹ Estas emisoras son las siguientes: XHHAC-FM (Ciudad Acuña), XEAT-AM (Hidalgo del Parral), XEDH-AM (Ciudad Acuña) y XEAQ-AM (Agua Prieta).

Para 2010, el gobierno federal habría otorgado más de 280 refrendos de concesiones. Con ello, señaló Calderón en esa ocasión, “abatiremos por completo el rezago en la resolución de las solicitudes de refrendo que llegaron a acumularse, literalmente, por centenas sin resolver en las autoridades administrativas”. “Contar con un mecanismo justo y un criterio eficaz para el refrendo de concesiones –agregó–, era una necesidad inaplazable y hoy, afortunadamente, es una realidad”.

En marzo de 2011, la Cofetel dio a conocer cifras actualizadas de las más de 500 concesiones vencidas.

Primera etapa: 138 solicitudes presentadas antes de la reforma de 2006. Entre 2008 y 2009 se entregaron 133 refrendos, de los cuales tres quedaron pendientes y dos se presentaron de forma extemporánea.

Segunda etapa: 156 solicitudes entre la reforma de 2006 y la resolución de la SCJN de 2007. Para estos casos, aplicó la obligación del pago de una contraprestación económica. Entre 2009 y 2010 se otorgaron 89 refrendos. Existen 52 trámites pendientes y 15 extemporáneos.

Tercera época: 235 solicitudes después de la resolución de la SCJN. Para estos casos, la Cofetel aplicó de forma supletoria el artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, por lo que también se impuso el pago de una contraprestación. Entre 2010 y 2011 se han entregado 18 refrendos, 83 siguen pendientes, existen cinco extemporáneos y 106 vigentes.

Hasta el 4 de marzo de 2011, el órgano regulador había refrendado, por la vía de la contraprestación económica, 94 concesiones de radio, en la mayoría de los casos por 12 años, de acuerdo con información obtenida por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La entidad con más refrendos en este listado es Veracruz, con 12; le siguen Jalisco y Sonora, con ocho, y Baja California, con cinco. La radiodifusora con la contraprestación más alta en este listado es

Radio XHDK-FM, ubicada en Tlaquepaque, Jalisco, con 11 195 244 pesos, que pagará en 12 mensualidades de 932 937 pesos. La que menos pagó es María Teresa Aréchiga Espinoza por la XHGNS-FM, de Guerrero Negro, Baja California: 11 941 pesos.

Radio digital

En sesión del 23 de febrero de 2011, la Cofetel aprobó el acuerdo mediante el cual nuestro país adopta el estándar estadounidense *in band on channel* (IBOC) para la radio digital. Con esta tecnología, más conocida como HD Radio, la radio abierta se escucha con mejor calidad de sonido y provee más servicios. Las emisoras de AM pueden escucharse como FM y las FM tienen un sonido similar al del disco compacto. Además, las radiodifusoras de FM pueden transmitir en multicanal. Para poder escuchar la radio digital, los interesados deben adquirir un receptor con capacidad para ello.

Según iBiquity (www.ibiquity.com), empresa que desarrolló la HD Radio (www.hdradio.com), hasta finales de 2010 más de 2200 emisoras de radio transmitían en digital y de estas se han generado, gracias a la posibilidad del multicanal, más de 1400 nuevas señales. Si consideramos que en el país vecino operan unas 13 000 radiodifusoras, solo 17% transmite en HD Radio. En el mercado estadounidense también hay ya más de 3.5 millones de receptores digitales, que se han vendido en más de 12 000 tiendas y en sitios web. Asimismo, 36 vehículos de distintas marcas tienen instalados de fábrica receptores HD Radio como equipo estándar.

Pese a las bondades de la tecnología, una activa e influyente organización no gubernamental, Prometheus (www.prometheusradio.org), asegura que el sistema IBOC tiene varios problemas: se trata de un monopolio –iBiquity– en la provisión de la tecnología (si un radiodifusor no lo tiene está fuera del juego), refuerza la concentración de frecuencias en pocas manos, la cobertura digital aún no iguala a la analógica, todavía existen interferencias entre una emisora que opera en analógico y digital,

el gobierno no asigna a los radiodifusores nuevas obligaciones impositivas ni de programación pese a que lucran más con el espectro y los receptores son aún muy caros.

Pese a esos argumentos, la elección de la norma ya se veía venir. El 14 de mayo de 2008, la SCT publicó los lineamientos para la transición a la radio digital terrestre de las estaciones de radio en la frontera norte del país. El documento establece que las emisoras ubicadas en esa zona puedan llevar a cabo, de forma voluntaria, sus transmisiones digitales, en este caso con el estándar estadounidense IBOC, en la franja de 320 kilómetros de la frontera norte.

Desde entonces, radiodifusores de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Baja California, Sonora y Tamaulipas solicitaron a la Cofetel autorización para iniciar las primeras transmisiones de radio digital (*El Financiero*, 2008: 18). A junio de 2010, 25 estaciones de esas entidades contaban ya con permisos para transmitir en híbrido –digital y analógico–.

Aunque el acuerdo se publicó en mayo de 2008, meses antes algunos empresarios del norte del país tomaron la decisión de iniciar transmisiones con el estándar IBOC por su relación con el mercado de Estados Unidos: Exa FM (XHGLX en los 91.7 megahertz), de Tijuana, concesionada a la empresa Sociedad Mexicana de Radio de Baja California y afiliada a MVS Radio; La Invasora (XHTY FM en los 99.7 megahertz), concesionada a Tijuana FM, S.A. de C.V., y filial del Grupo Uniradio; Pulsar FM (XHFG en los 107.3 megahertz), de Tijuana, concesionada a Radiodifusora XHFG, S.A. de C.V., también filial del Grupo Uniradio, y Zona 98 (XHMIX FM en los 98.3 megahertz), de La Rumorosa, zona de Mexicali, concesionada a Sistemas de Comunicación Bajacaliforniana, S.A., afiliada al Grupo Promosat.

Fernando Mejía Barquera dijo que es “ridículo” que una de las emisoras que recibió la autorización para transmitir radio digital en FM “tiene ya un año de hacerlo por la libre”, cuando todavía no se publicaba el acuerdo referido en el *Diario Oficial de la*

Federación. La Invasora (99.7 FM), de Tijuana, transmite en IBOC desde 2007. El presidente de Grupo Uniradio, Gustavo Astiazarán Rosas, así lo corroboró a la periodista Norma Valenzuela, de *El Imparcial de Hermosillo*, en octubre de ese año.

El documento aprobado por la Cofetel contiene la política para la transición a la tecnología IBOC, cuyos principales elementos son los siguientes:

1. Uso voluntario para los concesionarios y permisionarios de AM y FM.
2. El estándar IBOC se utilizará de modo híbrido, manteniendo la continuidad del servicio analógico y evitando interferencias con otros servicios.
3. Se podrán transmitir múltiples programas dentro del ancho de banda asignado, aprovechando las características del estándar IBOC.
4. Si se transmite un solo programa al mismo tiempo, este deberá ser de la misma programación que se emite de forma analógica pero con mayor calidad. En caso de AM, la calidad podrá llegar a ser similar a la de FM estéreo y en el caso de FM, la calidad podrá ser comparable a la de un disco compacto.

Hasta el momento de la redacción de este texto, el acuerdo se encontraba en consulta en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Referencias

- Amarc y Litiga (2010) “Informe. Situación del derecho a la libertad de expresión en México: pluralidad y diversidad con énfasis en la radiodifusión comunitaria, que se entrega a las relatorías para la Libertad de Expresión de la CIDH y ONU en su visita oficial a México”, agosto, disponible en: <<http://www.amarcmexico.org/sobre-amarc/3109.html>>.
- Amedi (2008) “Comunicado de la Amedi sobre el Acuerdo del gobierno federal para otorgar frecuencias de FM a radiodifusores que ya tienen estaciones en AM”, 17 de septiembre.
- Calderón, Felipe (2010) Discurso del presidente de la República en la Comida Nacional de Radio y Televisión, 14 de octubre.

- CIDH (2008) *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007. Vol. II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Washington, D.C., OEA, disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Anual%202007%20Vol.%20II%20esp.pdf>>.
- (2010) Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, "Visita oficial conjunta a México. Observaciones preliminares", 24 de agosto, disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/relatoria>ShowDocument.asp?DocumentID=219>>.
- Cofetel (2010) "Operará en FM la mayoría de las estaciones de radio en el país", comunicado de prensa 57, 12 de octubre.
- (2011) "La agenda de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México: avances y prospectiva", documento presentado ante la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, 22 de marzo.
- Comité de Derechos Humanos de la ONU (1983) Observación general núm. 10: Libertad de expresión (art. 19), disponible en: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/2bb2f14bf558182ac12563ed0048df17?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/2bb2f14bf558182ac12563ed0048df17?Opendocument)>.
- El Financiero* (2008) 18 de junio.
- La Jornada* (2008) 18 de septiembre.
- Martínez Pous, Gonzalo [titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT] (2008) *Opinión jurídica. Refrendo de 131 concesiones de radio solicitadas con anterioridad al 11 de abril de 2006*, 10 de junio, pp. 24-25.
- Observatel (2011) "Reporte anual de telecomunicaciones 2010", febrero, disponible en: <<http://www.observatel.org>>.
- Reforma* (2009) 31 de octubre.
- SCT (2004a) Norma Oficial Mexicana NOM-01-SCT1-93, especificaciones y requerimientos para la instalación y operación de estaciones de radiodifusión sonora moduladas en amplitud, última modificación en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril.
- (2004b) Norma Oficial Mexicana NOM-02-SCT1-93, especificaciones y requerimientos para la instalación y operación de estaciones de radiodifusión sonora moduladas en la banda de 88 a 108 MHz, con portadora principal modulada en frecuencia, última modificación en *Diario Oficial de la Federación*, 3 de mayo.
- (2008) Acuerdo por el que se establecen los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias autorizadas para prestar el servicio de radio y que operan en la banda de Amplitud Modulada, a fin de optimizar el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio público en transición a la radio digital, en *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre.
- Secretaría de Gobernación (2008) Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de agosto, disponible en: <http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Programa_Nacional_de_Derechos_Humanos>.
- Sosa Plata, Gabriel (2003) "Crisol de expresiones", en *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 83 septiembre-octubre, pp. 23-31.
- (2007) "Año de incertidumbre", en *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 103, febrero-marzo, pp. 24-30.
- (2010) "Radios en venta: ¿cuánto ofrece?", columna Telecom y medios, en *El Universal*, 19 de marzo, disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/columnas/83010.html>>.

Telecomunicaciones: insuficientes cobertura, convergencia y competencia

Jorge Bravo

Política y planeación gubernamentales

Para elaborar un somero diagnóstico del sector de las telecomunicaciones en México en 2011, a menos de dos años de que concluya la administración del presidente Felipe Calderón, es necesario partir de la planeación de política pública contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En el capítulo "Economía competitiva y generadora de empleo" se ubica el rubro de "Telecomunicaciones y transportes", con el apartado "Infraestructura para el desarrollo". En dicho documento legal se planteó como objetivo primordial garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de comunicación. En específico, en el ámbito de las telecomunicaciones se fijaron las siguientes seis estrategias para aumentar el acceso a los servicios de telecomunicaciones a un número cada vez mayor de mexicanos:

1. Incrementar la competencia entre los concesionarios con la finalidad de aumentar la cobertura de los servicios en el país y contribuir a que las tarifas permitan el acceso de un mayor número de usuarios al servicio.
2. Promover la adhesión de actores en todos los niveles de gobierno y de la sociedad para el diseño y desarrollo de estrategias que faciliten el uso de las tecnologías de información y comunicación.

Jorge Bravo es profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México