

# UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA  
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES



Casa abierta al tiempo

## “LA NEGOCIACION POLITICO-LEGISLATIVA DEL REGIMEN DE COMUNICACION SOCIAL EN MEXICO (1995 2003): IMPLICACIONES Y EFECTOS EN EL PROCESO DE CONSOLIDACION DEMOCRATICA”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES  
(LINEA DE PROCESOS POLITICOS)  
P R E S E N T A :

**ROBERTO JAVIER GUTIERREZ LOPEZ**

ASESORA: DRA. JACQUELINE PESCHARD MARISCAL

MEXICO, D.F.

2003

***“La teoría política sin historia queda vacía,  
la historia sin teoría está ciega”.***

***Norberto Bobbio.***

## ÍNDICE

Pág.

<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>i</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b> <b>EL CONTEXTO DE LA NEGOCIACIÓN POLÍTICO-LEGISLATIVA DEL</b> <b>RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN SOCIAL: EL PROYECTO DE</b> <b>REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO.....</b>	<b>9</b>
1.1 La perspectiva general de la Reforma Política del Estado. Su relación con las fases de transición y consolidación democráticas.....	9
1.2 El lugar del régimen de comunicación social en la agenda de la Reforma. Implicaciones y efectos.....	27
1.3 Los avances relativos del proceso de Reforma Política del Estado y la parálisis en materia del régimen de comunicación social. Un principio de explicación.....	35
<b>CAPÍTULO SEGUNDO.</b> <b>EL DEBATE Y LA NEGOCIACIÓN EN TORNO AL RÉGIMEN</b> <b>DE COMUNICACIÓN SOCIAL.....</b>	<b>47</b>
2.1 Los antecedentes del debate: las reformas constitucionales de 1977 y los primeros intentos de reglamentación.....	47
2.2 Los trabajos de la LVI Legislatura en torno a la creación de la Ley Federal de Comunicación Social y de reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión: contenidos y propósitos fundamentales.....	59
2.2.1 La posición del Ejecutivo Federal (la tesis de la autorregulación) y los antecedentes de la campaña contra la "ley mordaza".....	67
2.3 El relevo de la LVII Legislatura y la campaña mediática contra las propuestas de reforma legal.....	71
2.4 Después de la alternancia: nuevo contexto político y replanteamiento del debate en torno al régimen de comunicación social.....	79

2.4.1. La construcción de consensos para la formulación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	86
2.4.2 La discusión en torno a la regulación de los medios electrónicos.....	96
2.4.2.1 El cambio en las reglas del juego: el acuerdo bilateral entre el Ejecutivo y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión.....	101
2.4.2.2 El conflicto TV-Azteca-Televisora del Valle de México (CNI Canal 40).....	113
2.4.2.3 El relanzamiento de una nueva iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión.....	125

### **CAPÍTULO TERCERO.**

#### **SOBRE LOS EFECTOS SOCIOPOLÍTICOS DE LA INSUFICIENCIA REGULATORIA EN MATERIA COMUNICACIONAL..... 141**

3.1 Sobre los efectos sociopolíticos vinculados a la insuficiencia regulatoria en materia de medios de comunicación electrónicos.....	144
3.1.1 Efectos en la estructura político-estatal.....	144
3.1.2 Efectos en el plano social.....	156
3.2 Sobre los efectos sociopolíticos vinculados a las insuficiencias regulatorias en materia de acceso a la información.....	168
3.2.1 Efectos en la estructura político-estatal.....	168
3.2.2 Efectos en el plano social.....	179

### **CAPÍTULO CUARTO.**

#### **LOS FUNDAMENTOS DE LAS “REGLAS DEL JUEGO” DEMOCRÁTICAS EN MATERIA COMUNICACIONAL..... 186**

4.1. Sobre los medios y los fines de la regulación en materia comunicacional.....	186
4.2 Las coordenadas conceptuales de la regulación: <i>libertad y responsabilidad</i> .....	192
4.2.1. El referente de <i>la libertad</i> .....	192

4.2.2. El referente de <i>la responsabilidad</i> .....	198
4.3. La traducción jurídica de los principios rectores.....	202
4.4. Sobre las condiciones políticas de negociación de las reglas.....	219
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>228</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>243</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA</b> .....	<b>258</b>

## AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo es producto de un proceso de investigación enmarcado en el Programa de Doctorado en Estudios Sociales, en la Línea de Procesos Políticos, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. En tal sentido, considero imprescindible dejar constancia de lo estimulante y aleccionadora que resultó la experiencia académica que inició en septiembre de 2000 y que ha culminado con la presentación pública de esta investigación en junio de 2003. Sin duda, las virtudes de un programa académico derivan tanto de su diseño institucional como de su instrumentación y seguimiento a través del trabajo cotidiano. Por ello, quiero hacer aquí un especial reconocimiento a las Doctoras Laura del Alizal y María Eugenia Valdés, quienes con su calidad humana y su profesionalismo fueron piezas clave en el proceso de elaboración y discusión de esta Tesis. En el mismo sentido, agradezco al Doctor Ricardo Espinoza los valiosos comentarios, observaciones y sugerencias hechas en distintos momentos del proceso investigativo.

Por supuesto, este trabajo, que buscó cumplir adecuadamente con los requisitos que supone una tesis doctoral, sería impensable sin la orientación académica y el apoyo personal de quien, fungiendo como mi asesora institucional, fue referencia intelectual constante y ejemplo de sensatez y honorabilidad. En efecto, la Doctora Jacqueline Peschard significó para mí la posibilidad de contar con una interlocución privilegiada que conjuntó de manera virtuosa las bondades del quehacer universitario riguroso con las de la amistad generosa.

Estoy en deuda, también, con quienes junto a María Eugenia Valdés y Ricardo Espinoza aceptaron amablemente ser lectores críticos de este producto de investigación. Al Doctor Luis Salazar le agradezco, por supuesto, no sólo su disposición a analizar el contenido de estas páginas, sino las muchas lecciones intelectuales y personales que de él he recibido a lo largo de más de veinte años, mismas que han influido decisivamente en el curso de mi trayectoria vital. Por su

parte, al Doctor Raúl Trejo Delarbre, autoridad indiscutible en el tema objeto de la investigación, le reconozco en todo lo que vale la calidez con que recibí la propuesta para ser lector del trabajo, así como la acuciosidad de su revisión y la lucidez de sus observaciones y sugerencias. Él representa para mí un ejemplo de seriedad académica, rectitud personal y compromiso público.

Asimismo, no puedo dejar de mencionar lo importante que ha sido el soporte institucional que durante muchos años he tenido en el Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco. En él he encontrado tanto oportunidades de estudio y desempeño profesional, como relaciones afectivas que han sido de capital importancia en mi desarrollo personal. Estela Serret, referente imprescindible, Esperanza Palma, Miriam Alfie, y Adrián de Garay, amigos desde siempre, así como muchos otros colegas universitarios forman ya parte, a querer o no, de mi entorno inmediato. Como también lo son mis muchos otros amigos: Jesús y Marijón, Antonella, Rubén, Alejandro, Toño, Ricardo, Diego, José Luis y Pedro, de quienes no necesito referir sus apellidos para que se reconozcan en este agradecimiento colectivo.

Y qué decir de quienes desde el espacio familiar han sido condición de posibilidad, no de este trabajo, sino de todo lo que he intentado hacer en la vida. Por ello, para los profesores normalistas Fidel y Conchita, mis padres, mi gratitud por siempre, a sabiendas de que no hay dedicatoria ni reconocimientos que alcancen. Y gracias, también, a Gus, Lalo y Conchis, que desde las vicisitudes tempranas de la vida han sido, y serán, fuente de cariño y solidaridad fraterna.

Finalmente, esta Tesis es para Bibiana, simplemente porque sin ella no habría tenido la motivación emocional suficiente para escribirla y porque la singularidad de su espíritu me ha mostrado lo que es una sabia forma de vivir.

## INTRODUCCIÓN

La vida política de México se encuentra actualmente marcada por el signo de la incertidumbre. En el último cuarto de siglo, algunos de los pilares fundamentales que constituyeron las señas de identidad del Estado postrevolucionario fueron profundamente alterados por la emergencia de un pluralismo social, cultural y político incompatible con buena parte de sus estructuras de control y de cohesión, sin que ello significara, sin embargo, la erradicación de una tradición autoritaria con hondas raíces sociales e institucionales.

El reto que ello ha planteado al análisis politológico no es menor. La evolución del país en este tramo de su historia no ha dejado de generar preguntas y desafíos a los esquemas interpretativos que han intentado comprender su sentido, ubicar sus determinaciones y caracterizar las distintas estaciones de su trayecto.

Sin ser su objetivo central, este trabajo abordará en su primer Capítulo la discusión respectiva, tratando de argumentar por qué desde su óptica parece convincente -sin desconocer el peso y la importancia de las razones en contrario— examinar los enormes problemas y riesgos que enfrenta el proceso de democratización mexicano, por lo menos desde la alternancia en el poder Ejecutivo Federal de julio de 2000, desde la perspectiva de su consolidación. Como se verá, para sostener este argumento será fundamental la distinción entre *régimen* y *sistema* político.<sup>1</sup>

Pero más allá de estos debates, sin duda pertinentes para contextualizar de mejor manera nuestro objeto de estudio, partimos como premisa para desarrollar esta investigación de una convicción que no hizo sino reafirmarse a lo largo de la misma, y que en realidad constituye su justificación fundamental. Hablamos de la

---

<sup>1</sup> A lo largo del cuerpo del trabajo se irán definiendo con precisión los distintos conceptos utilizados y que en esta introducción aparecen únicamente enunciados.

certeza acerca de lo frágil y trunco de todo análisis sobre el proceso de cambio político en México que pase por alto las variables fundamentales comprendidas en lo que se ha denominado la actualización del *régimen de comunicación social*, en el cual radican a nuestro juicio algunos de los obstáculos más significativos para imprimirle a tal proceso una clara direccionalidad democrática. Hasta ahora, siguen en lo fundamental abiertas las interrogantes que definen los contornos definitorios de dicho régimen y que giran en torno a *cómo* garantizar la libertad (de expresión) y el derecho (a la información) y de qué manera articularlos con la noción de responsabilidad pública o social que tendría que acompañar al funcionamiento de un orden democrático. Los posicionamientos diferenciados con respecto a tales cuestiones, cuya urgente resolución se encuentra en relación directa con la magnitud del rezago en la materia, han marcado de punta a punta la discusión sobre el tema y constituyen, en sí mismos, un objeto de investigación social tan legítimo teóricamente como, si se nos permite apuntarlo, necesario políticamente en tanto se parte de la *deseabilidad* de la consolidación democrática en un país como México<sup>2</sup>.

Y es que no puede ser soslayado el hecho de que el peso de las tradiciones autoritarias asentadas en la opacidad y la secrecía, pero también de los poderes fácticos de diversa índole que se fortalecieron durante décadas de actuación sin control y contrapesos al amparo del sistema corporativo, clientelar y centralista propio del Estado postrevolucionario, se deja hoy sentir con especial intensidad en aquellas zonas de la vida pública donde se han presentado fuertes resistencias a la formulación de *reglas del juego* capaces de establecer coordenadas jurídicas e

---

<sup>2</sup> En la vertiente del régimen de comunicación social referida a la regulación de los medios electrónicos, el atraso no puede ser más evidente. La ley respectiva data de 1960, habiéndose concebido para una situación radicalmente distinta a la actual. En ese año existían 357 estaciones de radio, 20 canales de televisión y 16 millones de habitantes. Ahora funcionan 636 canales de televisión y 1,432 emisoras de radio, según los datos oficiales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en un país de casi 100 millones de habitantes. En lo que toca a los medios impresos, que en nuestra investigación tocaremos de manera sólo tangencial, la Ley de Imprenta data de 1917.

institucionales portadoras de equilibrios y controles desde los cuales dotar de un mínimo de responsabilidad pública a la actuación de los actores involucrados<sup>3</sup>. Este punto nos parece que proporciona, entonces, un referente privilegiado para aproximarnos al tema de la importancia de los poderes no electos ni sometidos a un sistema de rendición de cuentas público en los procesos de democratización, pero con capacidad suficiente para impulsar o bloquear políticas institucionales y acciones legislativas. En el caso que nos ocupa, ese poder no es otro que el representado en lo esencial por los concesionarios de los grandes consorcios mediáticos mexicanos.

Complementariamente, y en lo que atañe a la otra gran vertiente del régimen de comunicación social, la dificultad para garantizar una efectiva rendición de cuentas del Estado a la sociedad, así como la fiscalización de ésta sobre el primero a través de mecanismos que permitan acceder a la información necesaria para comprender y evaluar la toma de decisiones institucionales en distintos niveles y campos de actividad, constituye también un elemento central en la evaluación actual de la calidad de la democracia mexicana, que recién ha comenzado a despejarse a partir de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso y a la Información Pública Gubernamental. En este nivel se juega, entre otras cosas, el tipo de "contextos de exigencia" que acompañan a los procesos de toma de decisiones públicas, en tanto el acceso a la información respectiva condiciona de manera fuerte el tipo de demandas que son capaces de construir los diversos grupos sociales y políticos en interacción.

Planteado así de manera introductoria, es factible suponer, entonces, como la insuficiencia regulatoria en el rubro que nos ocupa ha propiciado históricamente fuertes distorsiones para lo que en la investigación hemos

---

<sup>3</sup> La metáfora de las "reglas del juego", tan útil en el caso de los procedimientos electorales nos habla de la construcción de "consensos en lo fundamental", que no clausuran las diferencias ni la recreación de las libertades propias del pluralismo, pero que introducen condiciones de actuación aceptadas por todos los involucrados en función de intereses generales compartidos.

denominado –especialmente en el Capítulo Tercero– la *racionalidad democrática* propia tanto de la esfera política (*régimen y sistema*), como del ámbito social, en el que aparece de manera sobresaliente el tema de los efectos asociados a las dificultades para estimular formas de percepción ciudadana de la realidad social y política asentadas progresivamente en los componentes cognoscitivos, axiológicos y afectivos propios de la cultura política democrática.

Así, y dadas las características estructurales de una sociedad mexicana progresivamente compleja pero al mismo tiempo con sus mecanismos tradicionales de cohesión social fuertemente erosionados, difícilmente podría negarse la importancia ya no sólo política sino social y hasta económica que la comunicación social tiene para la consolidación de una forma de coexistencia colectiva interesada tanto en reivindicar los principios y valores de la democracia representativa, como en generar políticas públicas informadas y eficientes que permitan atender con una mínima solvencia las necesidades tanto de corto como de largo plazo de una comunidad nacional cada vez más diversa pero también cada vez más desigual. Una comunidad inserta, al mismo tiempo, en un contexto internacional marcado fuertemente por estrategias competitivas y unificadoras en modo alguno ajenas a la intensificación de los flujos comunicacionales de carácter global.

De aquí que resulte interesante observar cómo, a pesar de la aceptación prácticamente generalizada de la importancia estratégica y creciente de la comunicación social, haya sido una constante en nuestra historia reciente el desencuentro en el tipo de valoraciones y propuestas realizadas por los actores políticos acerca de aspectos tan cardinales como evidentemente problemáticos vinculados a este ámbito. Al respecto, vale adelantar aquí que, desde hace más de dos décadas, se han planteado de forma cíclica iniciativas y propuestas encaminadas a construir acuerdos de mayor o menor alcance capaces de traducir al plano de la legislación secundaria lo que aparece enunciado como principio

general en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup>. Sin embargo, y ello debe subrayarse para entender los énfasis de esta investigación en lo que a periodos de análisis se refiere, a pesar de que el debate público en torno a la reglamentación jurídica de la libertad de expresión y el derecho a la información se remonta en efecto a la década de los setenta, su reaparición vigorosa en la segunda mitad de los noventa se hizo posible debido a la inclusión del tema dentro del proyecto denominado Reforma Política del Estado.

Este proyecto, de índole no gubernamental sino justamente de carácter amplio y con pretensiones incluyentes, se fijó como objetivo generar un cambio *sistematizado e integral tanto en la estructura institucional del Estado como en la relación entre éste y su contexto social*. Incluso, los nuevos intentos por avanzar en la reglamentación del artículo 6° constitucional en los inicios de la administración del presidente Vicente Fox, tomarían también como punto de referencia el proceso de discusión legislativa ocurrido en el marco del que fue el proyecto político rector de la administración previa. De aquí que nos haya parecido conveniente ubicar, en el Capítulo Primero, el contexto de las tentativas del cambio legislativo en la materia leído desde la clave del proyecto general de la Reforma Política del Estado, así como utilizar los avances puntuales conseguidos en varios de los puntos de su agenda como referente comparativo desde el cual comenzar a descifrar las causas que han hecho tan difíciles los logros en el rubro correspondiente a nuestra investigación.

En tal óptica, la constatación de la conflictividad asociada a la deliberación social y a la negociación política en esta temática, exige la apertura de un campo de análisis que permita entender tanto las razones políticas e ideológicas subyacentes tanto a los reiterados desencuentros y tentativas de legislación

---

<sup>4</sup> El artículo referido señala que "la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Secretaría de Gobernación, 7ª ed., febrero de 2000, p. 15.

predominantes hasta el año 2000, como los avances tortuosos y parciales, no ajenos también a algunas involuciones que se documentan en el cuerpo del trabajo, ocurridos después de la alternancia en el poder Ejecutivo Federal fechada justamente en ese año. Esta última etapa del análisis resulta especialmente sugerente, pues en ella se condensan y expresan en toda su complejidad y heterogeneidad, las resultantes de procesos incubados en los años previos, haciéndolo, además, en las circunstancias políticas inéditas propias del cambio de adscripción partidista del poder Ejecutivo.

Como ya hemos mencionado, no puede obviarse que nos encontramos frente a un tópico que aun generando amplios consensos formales en torno a la necesidad de su procesamiento legislativo, ha sido fuertemente divisivo en cuanto a los contenidos específicos que tendrían que acompañarlo, a las formas de su instrumentación y, por ende, a lo concerniente también al tipo de repercusiones fácticas que se desea producir. Asumiendo este problema, nos interesa reconstruir las líneas generales que han marcado la evolución de los debates políticos en la materia e intentar explicarlos, más allá de la razón evidente y primordial asociada al carácter heterogéneo y plural del tejido sociopolítico del país, a la luz de la diversidad de intereses, concepciones y lógicas de actuación propias de sus actores fundamentales.

Es en este horizonte donde adquiere sentido la reflexión en torno a la coherencia entre los planteamientos discursivos de las fuerzas políticas nacionales y su comportamiento efectivo de cara a las negociaciones político-legislativas orientadas a modificar los ordenamientos jurídicos correspondientes. Este punto nos conducirá a ubicar, por ejemplo, el grado de distorsión de los objetivos formalmente asumidos por una u otra formación partidista en razón de los cálculos de rentabilidad política hechos por ellas al calor de coyunturas específicas, lo que permitirá acercarnos al tipo de prioridades que cada fuerza establece y, en consecuencia, al tipo de cultura política que subyace a su

actuación. Dicho análisis lo desarrollamos fundamentalmente en el segundo Capítulo de la investigación.

Después de haber realizado este análisis retrospectivo y revisado los efectos producidos por los déficit regulatorios correspondientes, nos interesará ahondar, en nuestro Capítulo Cuarto, en la sistematización de los que llamaremos los *fundamentos* de las reglas del juego posibles y necesarias en el ámbito que nos ocupa. Esta sistematización la haremos, justamente, recuperando el cúmulo de experiencias proveniente del cuarto de siglo de historia transcurrida en la materia. En aras de la precisión de los *fundamentos* mencionados, examinaremos algunos aspectos doctrinarios relativos a las nociones de *libertad* y *responsabilidad*. Trataremos, asimismo, de ubicar el núcleo normativo fundamental de tales reglas. Por supuesto, cualquier tentativa por traducir efectivamente los *fundamentos* en cuestión al plano jurídico-positivo no puede eludir la consideración de las dificultades estrictamente políticas que se presentan en ese horizonte. De aquí que tocaremos este punto tanto en la parte final del Capítulo Cuarto como en las Conclusiones de la investigación.

No quisiéramos dejar de mencionar en esta Introducción que aunque el seguimiento del comportamiento de los actores —partidos, élites gubernamentales, grupos empresariales y organizaciones sociales involucradas en las distintas coyunturas del proceso analizado— pudiera parecer un ejercicio de interés básicamente histórico, con frecuencia agobiante y quizás hasta repetitivo, es en realidad de capital importancia para entender algunos de los obstáculos primordiales en la construcción democrática del país y no pocos de sus riesgos futuros. Frente a una realidad política que ha visto modificarse radicalmente sus parámetros tradicionales, no es en absoluto ocioso preguntarse qué puede esperarse de las conductas de los actores principales de quienes en buena medida depende el curso que seguirá la dinámica global de la sociedad mexicana.

Después de todo, los nuevos mapas de la política (Brunner, 2002), que empiezan ya a mostrar las consecuencias del surgimiento de patrones de *comunicación con efectos múltiples* en los modos y los contenidos de las relaciones de poder social, deben gran parte de su diseño, pero también de su eventual perfil futuro, a la manera en que se han venido y seguirán procesándose los retos inherentes a una realidad mediático-informativa que amenaza con cuestionar severamente los usos, las costumbres y las instituciones de los esquemas democrático representativos. Con el fuerte agravante de que en el caso mexicano tales esquemas no han tenido siquiera el tiempo suficiente para madurar y arraigar, sea en el plano de las élites políticas, sea en el del conjunto del cuerpo social, con la consecuente fragilidad del conjunto de su andamiaje democrático.

Por ello es que nos ha parecido razonable realizar un ejercicio de *investigación que contribuya, junto con otros, a dar luz a una de las historias particulares que confluyen en el amplio cauce de la historia política de México*. Finalmente, y recordando una vieja pero aún útil máxima gramsciana, el rumbo que siguen las naciones no es el resultado de la acción de ninguno de sus miembros particulares, pues en realidad deriva de la acción de todos ellos, expresando el entrecruzamiento de proyectos y voluntades con capacidad e influencia diversa, que se materializan en leyes, instituciones y formas de relación muchas veces abigarradas y provisorias. Documentar los episodios más significativos de una de esas historias —que hasta hoy permanece abierta—, leyendo desde una perspectiva tanto teórica como política los dichos y los hechos de sus principales protagonistas, quizá ayude a comprender mejor los límites, pero también las posibilidades, de un proceso político que hoy por hoy, y regresando al inicio de esta reflexión introductoria, permanece abierto a una inquietante incertidumbre.

**CAPÍTULO PRIMERO**  
**EL CONTEXTO DE LA NEGOCIACIÓN POLÍTICO-LEGISLATIVA DEL**  
**RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN SOCIAL: EL PROYECTO DE REFORMA**  
**POLÍTICA DEL ESTADO**

**1.1 LA PERSPECTIVA GENERAL DE LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO. SU RELACIÓN CON LAS FASES DE TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICAS. 1.2 EL LUGAR DEL RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN SOCIAL EN LA AGENDA DE LA REFORMA. IMPLICACIONES Y EFECTOS. 1.3 LOS AVANCES RELATIVOS DEL PROCESO DE REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO Y LA PARÁLISIS EN MATERIA DEL RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. UN PRINCIPIO DE EXPLICACIÓN.**

**1.1 LA PERSPECTIVA GENERAL DE LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO. SU RELACIÓN CON LAS FASES DE TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICAS.**

Para ubicar de manera más precisa el origen y la evolución de esta iniciativa reformista, conviene recordar que fue el 15 de mayo de 1995 cuando se dio a conocer a la opinión pública el documento llamado *Agenda para la discusión de la Reforma Política del Estado*.<sup>5</sup> Dicha agenda comprendía cuatro "subagendas" fundamentales, que a su vez se desagregaron en temas específicos que en su conjunto involucraban prácticamente todos los aspectos relevantes de la estructura jurídica e institucional del Estado y de la relación de éste con la sociedad. Por la importancia que este documento tuvo en lo general para el diseño de las estrategias políticas tanto de los partidos políticos nacionales como del propio gobierno, y en lo particular en la definición de las coordenadas de la

---

<sup>5</sup> Esta agenda había tenido como antecedente el Compromiso para un Acuerdo Político Nacional —del 17 de enero del mismo año—, que había sido firmado por los partidos políticos nacionales representados en el Congreso y atestiguado por el presidente de la República.

discusión sobre la reglamentación del régimen de comunicación social (precisadas en el cuarto capítulo de la Agenda general), lo reproducimos en el Anexo 1.

Al revisar la forma en que se estructuraron los cuatro capítulos fundamentales de la Agenda, es factible comprender por qué en ella se cifraban las expectativas fundamentales de transformación de la estructura del Estado mexicano y de sus rutinas de funcionamiento. En efecto, el proyecto reformista iniciaba, en su primer capítulo, con una revisión profunda del tema que se había constituido como el reclamo central del proceso de transición política, esto es, de una reforma electoral capaz de posibilitar comicios efectivamente competitivos, *para continuar con la llamada reforma de los poderes públicos*. A través de esta última, se buscaba establecer una lógica más equilibrada en la relación entre los poderes, *lo cual suponía, a su vez, una reforma interna de cada uno de ellos*.

Junto a los cambios previstos en las reglas relativas al acceso al poder político, a su ejercicio y al equilibrio "horizontal" entre cada uno de los poderes del Estado, se incluyó también el otro gran tema relativo a la distribución del poder, pero visto ahora desde su lógica "vertical", es decir, *la correspondiente a las atribuciones y responsabilidades de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal*. Tema éste que históricamente se había ido perfilando, en paralelo al de la excesiva concentración del poder por parte del Ejecutivo, como una de los ejemplos prototípicos de las insuficiencias democráticas del Estado mexicano.

Finalmente, y en la medida en que se buscaba dar cuerpo a un proyecto de reforma abierto a las expresiones y exigencias provenientes no sólo del campo político tradicional, sino capaz de incluir una de las afluentes menos atendidas en la construcción histórica del espacio público mexicano, se optó por dedicarle el último capítulo de la Agenda a la participación ciudadana. De manera atinada, dicha participación se vinculó estructuralmente a la medular problemática de la comunicación social.

Cabe señalar que una vez definida esta Agenda, se construyó, en noviembre de 1995, la metodología con la que se esperaba desarrollar de una manera operativa el trabajo relativo a cada uno de sus puntos. Se estableció, así, un esquema en el que se planteó la instalación de una Mesa Central de la Reforma, junto con 10 mesas específicas (Ver Anexo 2) en las que se reordenaron los temas de la Agenda general y en las que se incluyó un espacio para tratar los temas de coyuntura que podían romper la continuidad en las negociaciones de los temas sustantivos<sup>6</sup>. Un indicador del carácter estatal que se buscó adoptar como seña de identidad de todo el proyecto, se expresó en la composición de la mencionada Mesa Central, integrada por la Secretaría de Gobernación, los dirigentes nacionales de los partidos políticos y los coordinadores de los grupos parlamentarios en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Como puede apreciarse en el diseño de la Agenda, desde un principio el tema relativo al régimen de comunicación social fue considerado como uno de los grandes capítulos de la misma, lo que si bien deja ver la importancia que se le concedía no hace evidente una peculiaridad del mismo que creemos debe ser explicitada desde ahora. Ciertamente, no parece excesivo afirmar que dada la naturaleza de las implicaciones y los efectos asociados a la problemática comunicacional, el carácter y la relevancia de ésta tendrían que haber sido definidos a partir de su *transversalidad*, expresada en mayor o menor medida en el tipo de vínculos que guardaba con el conjunto de los rubros de la Agenda. De hecho, la relevancia progresiva que fue adquiriendo el tema de la actualización del régimen de comunicación social dentro de las discusiones no sólo entre los

---

<sup>6</sup> Se pretendía que en esta mesa se diera solución a conflictos como el suscitado en el municipio de Huejotzingo, Puebla, donde el PAN reclamaba el triunfo electoral y que provocó su alejamiento temporal de las discusiones de la Reforma. A pesar de este esfuerzo por diferenciar la discusión de los temas sustantivos de los incidentes y los desencuentros coyunturales, a lo largo de toda la administración zedillista se hizo presente una lógica de negociación que superponía constantemente ambos planos, dificultando la construcción de acuerdos sobre los puntos de fondo de la Agenda.

actores políticos, sino en el plano de la opinión pública, no parece ajena a la también progresiva confirmación de su trascendencia para el proyecto global de transformación política del país.

Este implícito, que en realidad indica en una perspectiva general la importancia de la comunicación -en la doble vertiente de la libertad de expresión y derecho a la información- para el funcionamiento de una democracia consolidada, lo trataremos con detalle más adelante. Pero antes de ello, nos parece necesario plantear algunas consideraciones en torno a los antecedentes, sentido y alcance que tuvo el proyecto integral de la Reforma Política del Estado, mismos que nos permitirán ubicarlo de manera más precisa en el debate sobre la transición y la consolidación democráticas del país.

En una primera aproximación, diríamos que cualquiera que sea el punto de partida que se utilice para comprender el proceso de cambio político que marcó la evolución de México en los últimos años -el movimiento del 68, la reforma político-electoral de fines de los años 70, las polémicas elecciones de 1988, la crucial reforma electoral de 1996 o las elecciones de 1997 en las que el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y se eligió por primera vez al Jefe de Gobierno del Distrito Federal- parece no haber duda acerca de que en su transcurso se fueron produciendo novedades fundamentales en la dinámica tradicional del sistema político nacional. Novedades que, en su conjunto, permiten entender por qué hacia mediados de la década de los noventa se tornaría indispensable realizar un ejercicio de evaluación sistemática -un "corte de caja"- que indicara con claridad el tipo de asignaturas pendientes del proceso de democratización mexicano.

Vista en retrospectiva, el cambio político del país había adoptado ritmos y formas propias<sup>7</sup>, cuya singularidad quizá obedeciera a que su impulso central no radicó en la necesidad de superar un régimen dictatorial para refundar al Estado, sino en modificar de manera amplia las reglas tanto de acceso al poder público como de ejercicio del mismo a través de un proceso que siguió en lo fundamental una dinámica *reformista* y no *rupturista* o *revolucionaria*<sup>8</sup>.

En este sentido, debe puntualizarse que el cambio político en México no implicó durante esta etapa la supresión de los principios básicos que habían definido históricamente la estructura constitucional del Estado mexicano contemporáneo en tanto Estado republicano, representativo, democrático y federal. Estos principios estaban ya presentes en la Constitución de 1857 y el Constituyente de 1917 los retomó sin modificación alguna. Podría incluso decirse que estas características tampoco fueron sometidas a impugnaciones relevantes en el transcurso de la historia post revolucionaria, representando efectivamente consensos fundamentales que se mantuvieron aún durante la etapa de cambio político intenso de las últimas décadas.

Por supuesto, y a pesar de tal continuidad en referentes jurídicos fundamentales, la dinámica sociopolítica distó mucho de ajustarse a ellas, originando el conocido desencuentro entre el "país legal" y el "país real". Más aún, las mutaciones sociales, ideológicas y políticas que se sucedieron con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, fueron imponiendo cada vez con mayor contundencia la necesidad de ajustar de manera fuerte la

<sup>7</sup> La especificidad de la transición mexicana está estrechamente ligada a la singularidad del régimen político desde el cual se operó el cambio: "autoritario pero civil; no competitivo pero con elecciones periódicas; hiper presidencialista pero con una larga continuidad institucional; con un partido hegemónico de origen revolucionario pero sin una ideología cerrada; corporativo pero inclusivo" (Silva-Herzog Márquez, 1999:18).

<sup>8</sup> Ciertamente, tampoco desde la perspectiva del análisis comparado parece haber demasiado margen para negar la particularidad de la experiencia mexicana con respecto a las transiciones ocurridas en otras naciones, como las sudamericanas (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), las de Europa del este, o la de la misma España, que tantas veces fue propuesta como modelo debido a sus formas institucionales y a su ritmo acelerado.

relación entre Estado y sociedad, así como la organización y el funcionamiento de las instituciones públicas, con miras a proporcionarle una vigencia efectiva al Estado de Derecho en condiciones de un creciente pluralismo<sup>9</sup>.

De esta manera, el proyecto de Reforma Política del Estado no se podría entender al margen de las radicales transformaciones que en las últimas décadas experimentó la estructura social del país en sus más diversos ámbitos -del demográfico al económico, del educativo al político y del comunicacional al de los vínculos con el exterior- y que a través de sus efectos combinados mostraron las insuficiencias y limitaciones de un marco normativo e institucional incapaz de contenerlas y encausarlas con una direccionalidad democrática. Sin que todo ello supusiera, como ilustraremos sobre todo en el Capítulo Tercero pero que retomaremos tangencialmente como argumento para los fines de este mismo capítulo más adelante, la maduración efectiva, sobre todo en el plano de la cultura política, del tejido social mexicano.

Si tratáramos de sistematizar de manera más puntual el tipo de mutaciones de largo aliento que sustentaban la necesidad de reformar al Estado mexicano, valdría enfatizar, siguiendo a Héctor Aguilar Camín (1988: 16-17) la presencia de tendencias tanto *estructurales* como *superestructurales* que fueron fundamentales para la génesis del proceso de cambio político del país. Dentro de las tendencias de cambio estructural, Aguilar Camín señala como definitivo el tránsito de un país rural a uno urbano, constituyéndose, del mismo modo, un "pueblo nuevo" conformado por una nueva mayoría nacional social, mental y política que suplía a la anterior. En el aspecto económico, apunta el ingreso a una nueva fase larga de *integración a la economía internacional*, que a su vez inició una revolución

---

<sup>9</sup> Desde una perspectiva teórica, los cambios ocurridos sobre todo a partir de la década de los cuarenta en el país, pueden ser comprendidos, siguiendo a Sartori (1987), a la luz de las modificaciones en las tres vertientes del pluralismo: la social, la cultural y la política, cuya interrelación, al tiempo que indica el grado de complejidad de la comunidad nacional en su conjunto, permite ubicar, también, los eventuales desfases entre ellas.

productiva y tecnológica de longitud imprevisible. Por lo que toca a las tendencias superestructurales, incluye la nueva relevancia de la sociedad como actor y sujeto del acontecer nacional; el progresivo aunque inacabado tránsito de un régimen de "presidencialismo absolutista" a uno "presidencialista constitucional", así como la tendencia a la implantación de un régimen partidos competitivo, capaz de permitir la alternancia democrática en el poder.

Naturalmente, a estos factores de carácter estructural deben añadirse aquellos de índole coyuntural que de manera señalada contribuyeron a darle un sentido de urgencia a la iniciativa de Reforma Política del Estado. Entre ellos se cuenta tanto el alzamiento zapatista de enero de 1994 -que obligaría a incluir con posterioridad un capítulo sobre la relación entre el Estado y las comunidades indígenas dentro de la Agenda reformista- como la crisis económica, emblemática en el *error de diciembre* de 1994, que en buena medida forzó al gobierno entrante a recomponer las bases de su legitimidad desde el terreno propiamente político.

Frente a este panorama, hacia mediados de los noventa resultaba evidente que tanto desde la perspectiva de la legitimidad de la construcción de la representación política (acceso al poder), como de la gobernabilidad democrática del país<sup>10</sup> (ejercicio del poder), se requería un amplio ejercicio de iniciativa política orientado a incrementar "las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales" (Lechner, 1995: 10). En este contexto vale recuperar, pues a partir de ella puede ser leída la justificación última de la propuesta reformista, la definición de política utilizada por

---

<sup>10</sup> El concepto básico de gobernabilidad que empleamos aquí implica la posibilidad de mantener el equilibrio entre las demandas del sistema social y la capacidad de las instituciones políticas para procesarlas de manera eficaz y legítima. De aquí que su reverso, la ingobernabilidad sería "el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades, a los gobiernos" (Pasquino, 1983: 192).

Herman Heller, en tanto actividad orientada a transformar las tendencias sociales en normas jurídicas<sup>11</sup>.

En efecto, la Reforma Política del Estado se planteó explícitamente la necesidad de democratizar a la función pública, sincronizándola con la complejidad y la densidad política de su contexto social. Ello suponía articular los requerimientos provenientes tanto de la lógica de la representatividad de un tejido nacional cualitativamente distinto a aquel que acompañó al surgimiento y consolidación del Estado postrevolucionario, como de la lógica de la gobernabilidad de un sistema político conformado por nuevos actores y obligado a generar respuestas de nuevo tipo en condiciones de actuación también inéditas.

Evidentemente, en términos típico-ideales, el proyecto de Reforma expresaba una imagen objetivo compartida acerca de un tipo de Estado de carácter democrático con la capacidad necesaria para estructurar una forma de organización política en la que pudieran compatibilizarse el reconocimiento del pluralismo, la participación ciudadana y la competencia política con estabilidad, certidumbre y eficacia institucionales. Este tipo de *acuerdos en lo fundamental* (Cordera y Sánchez Rebolledo, 2000) proporcionaría el horizonte de referencia para el desenvolvimiento de las prácticas efectivas de los actores, con resultados de negociación desiguales, como se constatará en este mismo capítulo.

Desde la propia perspectiva gubernamental, el propio Ejecutivo Federal había asumido, cuando menos discursivamente, la necesidad de emprender una transformación política de largo alcance. Así, en su *Primer Informe de Gobierno*, el presidente Zedillo subrayó los propósitos que había enunciado ya en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y convocó explícitamente a la "democratización integral de la nación, a partir de la Reforma del Estado. Una reforma –subrayaba– que fortalezca el equilibrio entre los poderes, edifique un nuevo federalismo y

---

<sup>11</sup> El desarrollo de esta tesis puede encontrarse en Heller (1978).

promueva una normatividad electoral definitiva".<sup>12</sup> Intentando incluso capitalizar políticamente lo que en realidad era una necesidad apuntalada en un amplio reclamo multipartidista, la Reforma fue presentada por el entonces secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, como "el hilo conductor de la administración de Ernesto Zedillo... La reforma –decía- es el mayor compromiso de su gobierno. A través de ella, se consolidarán nuestros principios invariables de soberanía, libertad, democracia, federalismo y nuestro compromiso permanente con la justicia social".<sup>13</sup>

Como ya se mencionó, las fuerzas políticas nacionales con representación en el Congreso de la Unión, habían ya logrado por su parte construir una agenda integral de cambio político, que para fines de la acción parlamentaria se convirtió en agenda legislativa, pues, como se muestra en el Anexo 2, en prácticamente todos los puntos intervenía el propio Congreso. Vale señalar que en el apartado relativo al régimen de comunicación social, la responsabilidad se hizo recaer exclusivamente en el Poder Legislativo.

Evidentemente, la evaluación de las estrategias de los actores políticos dentro de este horizonte reformista, sin duda habría que hacerla tomando en cuenta la visión de conjunto y las expectativas que los mismos generaron en el horizonte de la transición política y su derivación en una democracia consolidada.<sup>14</sup> Hacemos desde ahora explícita una elección conceptual basada en una teorización sumamente conocida que entiende a la transición como ..."el

<sup>12</sup> Mensaje al H. Congreso de la Unión con motivo de la presentación de su Primer Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1995.

<sup>13</sup> Comparecencia del secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor, ante el Congreso de la Unión con motivo de la glosa del Primer Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo.

<sup>14</sup> Entendemos a ésta como un régimen en el que ha ocurrido ya la institucionalización de las reglas del juego político, con la consecuente *internalización* de las mismas por los diversos actores participantes en el juego, haciendo por lo tanto a éste más estable y previsible. Cfr. O'Donnell y Schmitter, *op.cit* y Camou (2000: 228). Subrayamos desde ahora la relevancia de la *internalización de las reglas* para ubicar una parte importante de lo que está en juego en el régimen de comunicación social desde la perspectiva tanto de la consolidación democrática del *régimen* en su conjunto, como de la democratización del *sistema* político. Volveremos a esta cuestión más adelante.

intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. (O'Donnell y Schmitter, 1988: 19)<sup>15</sup>.

En esta óptica, mientras que la fase transicional estaría como hemos mencionado directamente vinculada con la definición de las reglas del juego político relativas esencialmente al acceso al poder —al respecto puede consultarse también Sartori (1987) en lo que toca a sus consideraciones acerca de los procedimientos e instituciones capaces de garantizar la existencia de un sistema de partidos competitivo—, la consolidación democrática implicaría el conjunto de condiciones relativas a la aplicación efectiva de tales reglas, así como de las vinculadas en un segundo momento al ejercicio mismo del poder (funcionamiento de los poderes públicos, tipo de relación horizontal y vertical entre ellos, mecanismos de rendición de cuentas y esquemas de articulación fluidos y productivos entre Estado y sociedad). Vistos con detenimiento, en estos componentes de la fase de consolidación se juegan en buena medida las probabilidades de generar un modelo de gobernabilidad de corte democrático. Debido a su importancia, este punto hace necesario un análisis más detallado con respecto

---

<sup>15</sup> Evidentemente, este proceso tiene que valorarse, sobre todo en términos de su eventual conclusión, a la luz de una definición específica del punto de llegada, esto es, del régimen democrático. En este sentido, asumimos el planteamiento de Norberto Bobbio según el cual "...cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo *qué procedimientos*... Un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder [quién toma las decisiones] a un número muy elevado de miembros del grupo... Por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la decisión... Por lo demás, también para una definición mínima de democracia, no basta ni la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos ni la existencia de reglas procesales como la de mayoría... Es necesaria una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de reunión, de asociación, etc". (Bobbio, 2000: 24-26).

a la racionalidad política implícita en el conjunto de los temas enunciados en la Agenda de la Reforma.

En primer lugar, tanto por su extensión como por su profundidad, el proyecto de Reforma Política del Estado expresaba la manera en que hacia mediados de los noventa los actores leían las prioridades políticas en la ruta de la edificación de un régimen y un sistema políticos<sup>16</sup> vislumbrados como objetivo del accidentado proceso de democratización experimentado a partir de fines de los setenta. Para comprender y valorar mejor el significado global de este proyecto, quizá sea útil examinarlo a la luz de la importancia que los procedimientos y las instituciones jurídico-políticas tienen para la vida política de una comunidad nacional, para lo cual nos parecen atendibles algunas de las tesis propuestas por Giovanni Sartori (1995).

Este autor ha señalado que el andamiaje legal de un país estructura y disciplina los procesos de toma de decisiones de los Estados. De aquí la relevancia que adquiere lo que él ha llamado la Ingeniería Constitucional, pues de ella depende el diseño y el funcionamiento de las instituciones de la democracia moderna. En esta óptica, reformar leyes e instituciones deviene un asunto crucial en la medida en que, como indica el autor, "es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno" (*ibid*: 8). En tal sentido, producir

---

<sup>16</sup> Desde la perspectiva de Aguilar (1983: 205) el régimen político sería "el conjunto articulado de instituciones jurídicas que norman y regulan tanto la distribución y ejercicio de poder estatal como la lucha por conseguirlo". En una óptica complementaria y en los términos de los propios O'Donnell y Schmitter (*op. cit.*: 118), el régimen político es "el conjunto de pautas, explícitas o no que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso". Complementariamente, una definición de sistema político coherente con este enfoque es la ofrecida por Camou (*op.cit*: 229-230), en tanto "conjunto articulado de las creencias y valores (cultura), las fórmulas institucionales para la agregación de preferencias y toma de decisiones (tanto formales como informales, inscritas en el régimen pero también fuera de él), y las prácticas y relaciones de poder efectivamente vigentes entre los actores políticos de la sociedad". un poco más adelante retomaremos esta distinción para precisar nuestra posición en el debate acerca de la culminación o no del proceso transicional en México.

buenos gobiernos significaría diseñar y construir un entramado legal e institucional capaz efectivamente de generar gobernabilidad en el marco de la democracia representativa. En última instancia, este entramado no sería otra cosa que el dispositivo capaz de ordenar la pluralidad sociopolítica y de dar cauce y propiciar – para utilizar la propia metáfora de Sartori- una vialidad capaz de evitar las obstrucciones y permitir un tráfico ordenado y manejable dentro de una interacción social crecientemente compleja.

Dentro de este marco de interpretación, la Agenda para la Reforma Política del Estado funcionó de manera explícita o implícita como el marco de referencia tanto de la actuación gubernamental como del debate político general que iniciaron los partidos a través de sus dirigencias nacionales y de sus respectivos grupos parlamentarios a fin de sentar las bases normativas de un nuevo tipo de sistema político. En ambos casos, el propósito básico de la Reforma se presentaba en términos de actualizar la estructura jurídica e institucional del Estado mexicano (nivel concerniente al *régimen*) y sustentar su viabilidad práctica (nivel correspondiente al *sistema*) La magnitud y alcance de los cambios implicados en el proyecto reformista eran de tal naturaleza, que no parece excesivo señalar que lo que en ella se ponía en juego era la posibilidad de entrelazar de forma coherente la conclusión del largo proceso de transición democrática a partir de una reforma electoral decisiva y del diseño de nuevos formatos normativos para la distribución y ejercicio del poder, con el inicio de una etapa de consolidación, sustentada en dinámicas políticas renovadas a partir de las exigencias de una lógica sistémica con pretensiones democráticas. Todo ello en el marco de las nuevas condiciones y correlaciones de fuerzas generadas por la propia transición. Lo anterior implicaba, naturalmente, la posibilidad de construir los acuerdos necesarios entre las fuerzas políticas, sociales y económicas involucradas en el diseño de las nuevas coordenadas de su propia interacción.

En efecto, incluso antes de la alternancia en el poder Ejecutivo Federal, se había producido ya una transformación de primer orden en cuanto al peso específico de cada una de las principales fuerzas políticas nacionales desde la perspectiva de la distribución del poder. Conviene recordar, en ese sentido, que los comicios federales de 1994 configuraron un mapa político marcadamente plural<sup>17</sup>, que en vista además de las turbulencias políticas y económicas coyunturales de ese año y principios del siguiente, volvía prioritaria la construcción de acuerdos para estabilizar la convivencia y la competencia política futuras. Más aún cuando de las tendencias electorales vigentes era factible concluir que el pluralismo no haría sino reafirmarse progresivamente<sup>18</sup>.

Hacia mediados de los noventa, era ya evidente que la *mecánica del cambio político* (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000), había ido concatenando de manera firme las transformaciones operadas en el plano del sistema electoral, del sistema de partidos y del sistema de gobierno, siguiendo una *dinámica expansiva* a la cual el proyecto de Reforma Política del Estado no era evidentemente ajeno. Y no lo era, en primer término, por el hecho de que el capítulo considerado prioritario en dicha Reforma era justamente el referido al campo electoral, que encerraba en sí mismo una lógica capaz de impactar sustantivamente las áreas restantes del universo político. Finalmente, en el ámbito electoral se habían expresado, siguiendo a estos autores, “fuerzas que producen movimientos; movimientos que generan nuevos espacios a las fuerzas que los impulsaron...[y

---

<sup>17</sup> En ese año, el PRI obtuvo la presidencia con el 50.1% de los votos, mientras que el PAN alcanzó el 26.6% de la votación y el PRD el 17%. Como se ve, sólo desde un punto de vista extremadamente formal se podía sostener la idea de que el PRI seguía conservando una mayoría absoluta de la votación. En el plano legislativo, la Cámara de Diputados mostró también los efectos de una mayor competitividad con respecto a comicios previos. Con relación a 1991, el PRI había perdido más de 10 puntos porcentuales, mientras que el PAN y el PRD crecieron por arriba del 8%. En su conjunto, la oposición ocupó 200 de los 500 escaños, mientras que el PRI lo hizo en 300. (Cfr. Pacheco, 1999: 324)

<sup>18</sup> Lo cual efectivamente ocurriría así. Como resultado de las elecciones intermedias de 1997, el PRI tendría únicamente 239 diputados, mientras que la oposición ocuparía 261 escaños, lo cual implicaba la pérdida priista de la mayoría simple en dicha Cámara. Más adelante volveremos sobre los efectos políticos asociados al creciente pluralismo y a los cambios en las condiciones de la competencia electoral.

en la que] los partidos fuertes producen elecciones competidas; las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y representación [y donde] desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas...(op.cit: 33).

Siguiendo este orden de ideas, es factible comprender la causalidad que operó en los procesos de negociación subyacentes a la progresiva construcción de reglas no sólo en el campo de la competencia por el poder, sino en el de las condiciones de su ejercicio. Rubros en los que es posible documentar avances, como lo haremos un poco más adelante a fin de contrastarlos con la parálisis en el tema que nos ocupa, pero que sin embargo no fueron suficientes, ni podían serlo por sí mismos, para introducir una racionalidad cabalmente democrática en el comportamiento de los actores implicados en el funcionamiento efectivo del sistema político, dejando planteadas importantes asignaturas pendientes para la fase política posterior a la transición. Peschard (2003: 1) ha tocado este punto al señalar que:

“Las elecciones presidenciales de 2000, al abrir la puerta a la alternancia en el poder ejecutivo federal, fueron la prueba última de que la larga y accidentada transición mexicana había culminado, cediendo el paso a una segunda generación de reformas encaminadas a sentar las bases de la gobernabilidad democrática, es decir, para instalar prácticas, comportamientos y relaciones institucionales capaces de procesar eficazmente la ya ineludible pluralidad política del país”.

Llegados a este punto, nos parece ya posible introducir una precisión conceptual que nos permita sostener con mayor solvencia la tesis según la cual no sería inconsistente plantear, a la luz de las novedades políticas ocurridas en la última década, la conclusión de la transición política en el plano del Régimen y simultáneamente sostener como inacabada la transición en el plano del Sistema.

Después de todo, en el proceso de cambio político que hemos venido describiendo coexistirían en paralelo la instauración de reglas capaces incluso de permitir la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, con la pervivencia de inercias político-culturales provenientes del *antiguo régimen*, determinantes en las formas de asumir y practicar la política entre las fuerzas en competencia, y decisivas también en la manera en que la ciudadanía y los grupos organizados se relacionan en y con el espacio público. Incluso, la concreción de nuevas reglas en los ámbitos analizados no habría asegurado tampoco una diferente inserción de poderes fácticos como el vinculado a nuestra problemática -aunque no sólo- y que tienen, como nos proponemos demostrar en el Capítulo Tercero, una influencia determinante en el plano de la gobernabilidad democrática del conjunto del sistema político.

Tratando de articular adecuadamente los conceptos, parece posible sostener que la consolidación democrática del régimen se presenta aún como asignatura pendiente en tanto el conjunto de las reglas fundamentales que se han pactado en el tramo de la transición, no han logrado un grado de introyección suficiente por parte de los actores, lo que a su vez es explicable por la debilidad, dentro su matriz cultural, de los principios y valores que las fundamentan. A su vez, el carácter inacabado de la consolidación estaría en la base de un funcionamiento sistémico todavía distante del paradigma democrático. Esquemas de negociación, relación con la legalidad, mecanismos de construcción de legitimidad, debilidad estructural de la sociedad civil -no de las "minorías consistentes" que con frecuencia buscan representarla (Lechner, 1986)-, son todos indicadores que aparecen como saldo negativo en las cuentas de la democratización. En ellos, la fragilidad de la cultura democrática, que tendría que acompañar a una dinámica institucional orientada por un diseño normativo preestablecido, aparece como común denominador. En un ensayo relativamente reciente, Aguilar Camín (2000: 88-89) ha bordado precisamente las asimetrías del

cambio político haciendo énfasis en las asignaturas pendientes de la democratización:

"Las democracias latinoamericanas, al igual que la mexicana, tienen fortalezas en distintos ámbitos, particularmente en el de las elecciones, pero su trama institucional es aún débil y su ciudadanía de sustento está todavía en formación. Son democracias intervenidas por costumbres predemocráticas, por poderes de facto, económicos o políticos...en esas condiciones es difícil que la diversidad democrática no conduzca a la disputa política, la parálisis gubernativa, la fragmentación o la violencia...Demoler sistemas políticos autoritarios e instaurar regímenes democráticos, *no basta para tener una democracia*" (Cursivas nuestras).

Hemos puesto de relieve la conclusión de este pasaje para hacer evidente como, más allá de lo certero del diagnóstico descriptivo sobre las insuficiencias democráticas, deviene necesario insistir en la distinción entre *régimen* y *sistema* en los términos que hemos propuesto antes, a fin de matizar en lo posible los juicios generales sobre el estado de la democracia en México.

No se nos escapa que desde un cierto ángulo apenas insinuado antes, y que por lo demás es crucial para la problemática de esta investigación, es factible cuestionar, y con buenas razones, el carácter acabado de la transición democrática mexicana. Ello ocurre cuando el déficit de la misma se visualiza justamente ahí donde radica el núcleo duro del régimen político, esto es, en las llamadas *reglas del juego*. Reglas precisamente insuficientes para introducir a los poderes fácticos dentro de la estructura del Estado Democrático de Derecho, ocasionando que el espacio público pueda ser subordinado a sus intereses y que la construcción de ciudadanía, referente central de todo el edificio democrático, se vea fuertemente obstaculizada. A propósito de un trabajo de Luigi Ferrajoli sobre los por él llamados *poderes salvajes*, Raúl Trejo (2001 a: 2) ha insistido de manera

pertinente en los graves efectos que para la democracia mexicana tiene la ausencia de una regulación efectiva en el campo justamente de los medios de comunicación. Dice Trejo:

"Durante difíciles etapas nos hemos empeñado en transformar la institucionalidad del Estado y las formas de representación política. Hemos reformado, en ocasiones con sintomática puntuosidad, las leyes para celebrar elecciones. Le hemos reconocido al *sufragio* la enorme importancia que tiene para instituir o referendar consensos. Hemos impulsado regímenes de partidos derivados de la convicción de que las decisiones fundamentales y la conciliación de posiciones distintas tienen que procesarse en el quehacer político, el cual encuentra su mejor realización en el cotejo partidario. Gracias a tales transformaciones hemos arribado a estadios razonablemente aceptables que a algunos les permiten considerar que llegamos a la culminación de nuestra transición democrática y a otros, que ya nos encontramos instalados en ese proceso. Todo eso ha estado muy bien. Pero mientras más avanzamos en tales procesos más advertimos que se trata de *transiciones incompletas*, o de *democracias baldadas* (cursivas nuestras). La nueva institucionalidad que se ha creado no siempre compromete a todos los actores de la vida pública, o no de la misma manera. Y sobre todo, al margen de las revitalizaciones y reestructuraciones que se conciben para la institucionalidad estatal, hay *poderes fácticos*, que crecen y no en beneficio sino en demérito de la democracia".

Estariamos, entonces, frente a un problema relativo al carácter inacabado del propio *régimen* con profundas repercusiones en el plano tanto de las interacciones y las instituciones político estatales como del plano social, tema éste que trataremos con amplitud en el Capítulo Tercero. Coincidiendo con la apreciación del tipo de problema sustantivo que representa tal insuficiencia regulatoria, que de hecho es el tema central de esta investigación, nos parece que es posible mantener una diferencia cualitativa entre el tipo de reglas que norman

directamente las condiciones de acceso al poder político y que regulan las estructuras institucionales fundamentales de representación y de gobierno, y aquéllas otras que inciden, por así plantearlo, en un segundo momento sobre tales condiciones y estructuras, alterándolas o limitándolas.

Abonaría en el sentido de tal diferenciación, el hecho de que es precisamente a partir de los elementos jurídicos e institucionales definitorios de un régimen de carácter democrático que sería posible plantear la deliberación y la negociación orientadas a la actualización, en el caso que nos ocupa, de las reglas relativas al campo de la comunicación social<sup>19</sup>. Evidentemente, estas distinciones de matiz no afectan la consideración de fondo acerca de la magnitud de lo que se encuentra en juego en la falta de mecanismos de control democrático sobre los grupos de poder vinculados a los medios, que actuarían entonces de manera "extrajurídica" en el plano del sistema político.

Sin duda, la concreción de una reglamentación en torno al régimen de comunicación social sería, como lo sigue siendo en la actualidad, una asignatura directamente vinculada a las condiciones de posibilidad de una democracia productiva y estable, o como se la ha llamado en la literatura especializada, una democracia "de calidad"<sup>20</sup>. Y es que, como se ha reconocido, "dentro de la categoría de democracia consolidada existe un *continuum* que va de la baja a la alta calidad de la democracia; [por lo que] una tarea política e intelectual urgente es pensar cómo mejorar la calidad de la mayoría de las democracias" (Linz y Stepan, 1996: 6), punto sobre el cual abundaremos más adelante a propósito,

---

<sup>19</sup> Procesos electorales confiables, esquemas de representación abiertos a la pluralidad y un piso básico de libertades y derechos fundamentales desde los cuales contar, por ejemplo, con una opinión pública abierta y con una participación social orientada en ese sentido, serían los prerrequisito para abatir el rezago existente en la materia.

<sup>20</sup> Desde el punto de vista de la construcción de ciudadanía esta "calidad" remitiría, siguiendo a O'Donnell (1997: 348), al hecho de que "una ciudadanía efectiva no consiste únicamente en votar sin coacción: es también un modo de relación entre los ciudadanos y el Estado, y de los ciudadanos entre sí. Es una modalidad continua de relación, antes, durante y después de las elecciones, entre individuos protegidos y potenciados por su condición de ciudadanos".

justamente, del papel del derecho a la información y la libertad de expresión. Este tema, que nos remite nuevamente a la consolidación de la democracia, implicaría una nueva tarea política, que en palabras de Dahl (1999: 8) se sintetizaría en el hecho de que "para los nuevos países democráticos, el reto es ver si y cómo pueden ser reforzadas las nuevas instituciones y prácticas democráticas o, como dirían algunos politólogos si pueden ser *consolidadas*, de forma que puedan pasar la prueba del tiempo, el conflicto político y la crisis". Creemos que es aquí donde puede acentuarse mejor el papel de la comunicación social dentro del proceso de democratización nacional y de manera puntual en la Agenda de la Reforma Política del Estado. Veamos este punto con mayor detenimiento.

## **1.2 EL LUGAR DEL RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN SOCIAL EN LA AGENDA DE LA REFORMA. IMPLICACIONES Y EFECTOS.**

Como se mencionó anteriormente, cuando se analiza el lugar que se le asignó a las modificaciones al régimen de comunicación social dentro de la Agenda de la Reforma, se tiene la impresión de que se le ubicaba como un rubro relativamente accesorio e independiente con relación a los que eran considerados como temas centrales de la misma (reforma electoral, reforma de los poderes públicos y federalismo). En este sentido, tendría que haberse considerado explícitamente que la actualización de las normas jurídicas respectivas, así como el ejercicio de las libertades y derechos que se contemplaban como contenido de este rubro, representaban no solamente un conjunto de valores y aspiraciones apreciables en sí mismos, reivindicables desde la perspectiva de la deontología democrática, sino que en ellos se jugaban buena parte de los *prerrequisitos necesarios para darle plausibilidad al conjunto del proyecto reformista*.

En efecto, un tipo ideal de democracia consolidada en el que coexisten armónicamente componentes tales como elecciones libres, división y equilibrio entre poderes públicos eficientes y con atribuciones claras, una distribución legítima de responsabilidades y competencias entre los tres órdenes de gobierno, una sujeción efectiva de los poderes fácticos a la legalidad y una participación ciudadana consistente en los procesos de toma de decisiones, demanda la existencia de un régimen de comunicación que proporcione insumos básicos para la eficaz articulación del andamiaje democrático en su conjunto.

Así por ejemplo -y sólo bosquejamos aquí algunos de los puntos que desarrollaremos con mayor amplitud en el Capítulo Tercero del trabajo- parecería que desde el componente central de la dinámica democrática, esto es, la presencia de procesos electorales confiables y capaces de garantizar una competencia partidista efectiva, la existencia o no de elementos informativos mínimos que doten de sentido efectivo a una posibilidad de elección valorativa y racionalmente fundada y que transparenten e incidan positivamente en zonas clave de la dinámica electoral como el financiamiento partidista y el acceso equitativo a los medios electrónicos, deviene crucial para los mecanismos de la democracia representativa. Lo anterior sin insistir demasiado en algo que en realidad es obvio: sin libertad de expresión no hay posibilidad alguna de debate y competencia democráticos.

En el mismo sentido, el impacto que tiene la variable informativa en el amplísimo y diverso universo comprendido en la reforma de los poderes públicos es de primer orden. A manera también de ejemplos iniciales pueden identificarse problemas y funciones tan significativos como los siguientes: los criterios para el establecimiento de las prioridades de las políticas públicas y la asignación de los recursos correspondientes, así como la confiabilidad de la información que los soporta; el tipo y el alcance de la información a partir de la cual se plantea el ejercicio de rendición de cuentas de cada uno de los poderes e instituciones

públicas tanto a la sociedad como al interior de los esquemas de supervisión, control y equilibrio internos establecidos por el propio régimen jurídico (sistemas de evaluación, contraloría y auditoría); la posibilidad de conocer, y por lo tanto legitimar, las razones sobre las cuales se fundan las decisiones relativas a la procuración de justicia, así como el establecimiento de lineamientos claros que justifiquen la demarcación entre la información considerada reservada o clasificada y la que no lo es.

De igual manera, y ello ayuda a entender la importancia asignada al punto, las posibilidades de diagnosticar, planear e instrumentar políticas en el campo relativo a la vinculación entre los tres órdenes de gobierno, se juegan en gran medida en el acceso que los diversos actores involucrados en la problemática tengan a insumos informativos oportunos y fidedignos. Contar o no con tales elementos es en realidad crucial desde la perspectiva de la expresión práctica del esquema federalista y de la legitimidad con la que cuenta para quienes forman parte de él. En efecto, saber con claridad cuáles son los criterios y las premisas cualitativas y cuantitativas que subyacen a la asignación diferenciada de recursos, los mecanismos de su distribución y los efectos sociales de su aplicación, representa la única vía factible para el desarrollo de negociaciones claras orientadas a la generación de consensos efectivos en torno a la vigencia del pacto federal.

Vista globalmente, esta problemática hace evidente que "la disponibilidad de la información es una asunto clave para la democratización" (Corral, 1999:23). Quizá por ello se ha llegado a plantear, incluso, que una de componentes centrales de las democracias modernas radica justamente en ese punto, pues en tales sociedades "los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de

información. Más aún, existen fuentes alternativas de información y están protegidas por la ley". (Dahl, 1991:21)<sup>21</sup>

Aseveraciones como éstas parecen plenamente justificadas cuando se demuestra que del derecho a la información dependen en gran medida la efectiva rendición de cuentas del Estado a la sociedad y la fiscalización de ésta sobre el primero a través de mecanismos que tengan como insumo la información necesaria para comprender y evaluar la toma de decisiones institucionales en distintos niveles y campos de actividad. Evidentemente, y como lo hemos insinuado, aquí está en juego la legitimidad de las propias políticas públicas a partir de la comprensión de su racionalidad, así como también la posibilidad de asignar responsabilidades específicas en los casos donde las decisiones gubernamentales hubieren causado algún tipo de perjuicio a la sociedad.

No se trata aquí, por supuesto, de plantear como exigencia democrática una apertura indiscriminada a la información manejada por las diversas instancias de autoridad, pues se deben precisar también aquellos rubros y asuntos que por su naturaleza deben mantenerse con reserva so riesgo de afectar la seguridad nacional, la seguridad pública, o la privacidad de las personas, tema éste sobre el cual profundizaremos en el siguiente capítulo. Pero lo que sí tendría que ser adoptado como premisa común es el hecho de que la democracia es una forma de gobierno que procura que la necesaria distinción entre élites políticas y base social no conduzca a que la célebre *ley de hierro de las oligarquías* enunciada por

---

<sup>21</sup> Este autor (*loc. cit.*) ha enumerado siete "instituciones" que definen un régimen político democrático moderno. Además de la ya citada, indica las siguientes: 1) El control de las decisiones del gobierno sobre política está constitucionalmente investido en los funcionarios electos. 2) Los funcionarios electos son elegidos en elecciones frecuentes y conducidas con limpieza en las que la coerción es relativamente poco común. 3) Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de los funcionarios. 4) Prácticamente todos los adultos tienen derecho a presentarse como candidatos para cargos electivos de gobierno. 5) Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin el peligro de un castigo severo, sobre cuestiones políticas definidas ampliamente, incluyendo críticas a funcionarios, al gobierno, al régimen, al orden socioeconómico y a la ideología prevalecte. 6) Para alcanzar sus diversos derechos, incluyendo aquellos enlistados arriba, los ciudadanos también tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluidos partidos políticos y grupos de interés que sean independientes.

Michels se exprese como exclusión radical de la ciudadanía del conocimiento de los asuntos públicos.

De manera quizá más evidente, el tipo de régimen de comunicación social influye fuertemente en lo que en la Agenda para la Reforma fue denominado la participación ciudadana en el marco de una nueva relación entre Estado y sociedad. La expectativa de incrementar el interés y por tanto la participación de los ciudadanos y grupos organizados en la discusión de los problemas públicos y en los procesos de toma de decisiones respectivos, sería impensable sin la existencia de un mínimo conocimiento de las materias que se debaten y sin la efectiva integración social a los circuitos institucionales donde se generan las políticas públicas<sup>22</sup>.

No es casual, por ejemplo, que en las declaraciones internacionales de derechos humanos se reconozca explícitamente el entrelazamiento estructural que existe entre la libertad de expresión entendida como una forma de participación y el derecho a la información.<sup>23</sup> José María Desantes (1974: 30-31) ha planteado este vínculo de la siguiente manera: "si la participación es decisión, y la decisión exige información, se concluye la relación entre uno y otro concepto. La información es requisito y es impulso para el que el hombre individualmente considerado adopte decisiones políticas... Puede afirmarse, por tanto, que

---

<sup>22</sup> Más allá de su importancia en la participación ciudadana dentro de los marcos de la democracia representativa, la información resulta fundamental en cualquier tentativa orientada a fortalecer los mecanismos de la llamada democracia directa o participativa, tales como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular. En cada uno de ellos, si se quieren reducir los riesgos derivados de la manipulación y el maniqueísmo, se precisa de una socialización de la información que procure en lo posible una participación razonada y responsable.

<sup>23</sup> En su artículo 19, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) señala que "todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en vigor desde el 23 de marzo de 1976, también en su artículo 19, establece las siguientes prescripciones: "... Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

informar es promover la participación; que la información tanto activa como pasivamente considerada es ya un modo de participación”.

De esta manera, puede entenderse por qué la apertura de canales de expresión y participación, la procuración de elementos cognoscitivos que permitan fundamentar de mejor manera las opiniones y las demandas y, en general, el afianzamiento de un contexto social en el que la libertad de expresión y el acceso a la información apuntalen lo que podría ser llamado el proceso de *construcción de ciudadanía*, son factores imprescindibles en la generación de una relación Estado-sociedad que articule de manera puntual los principios de participación ciudadana, rendición de cuentas y legitimidad estatal. En esta óptica, el *ciudadano*, en tanto referente central de la democracia moderna, tendría que ser visto como aquél “que se ocupa de las cuestiones públicas y no se contenta con dedicarse a sus asuntos privados, pero además es quien sabe que la *deliberación* es el procedimiento más adecuado para tratarlas...que entenderá la política no como el momento de la violencia, al modo de Max Weber, sino como la superación de la violencia por medio de la comunicación” (Cortina, 1997: 44-45).

La influencia de los medios en este proceso de construcción ciudadana es, por supuesto, central, pues ellos constituyen el espacio preponderante desde el cual, dependiendo del tipo de ejercicio que se haga en ellos de la libertad de expresión y de la responsabilidad pública, se forma la opinión pública<sup>24</sup> y se impacta la cultura cívica de los ciudadanos. Para decirlo de manera más específica, el lugar estratégico de los medios en tanto poder ideológico decisivo en

<sup>24</sup> La referencia a la “opinión pública” será constante a lo largo de esta investigación, pues en esta noción confluyen muchos de los problemas que nos interesa abordar. Por ello conviene adelantar una definición básica sobre la misma que permita ubicar sus referentes centrales. Siguiendo a Sartori partiremos de que “En su significado primario se llama pública a una opinión, no sólo porque se encuentra difundida entre el público, sino además porque pertenece a las “cosas públicas”, a la *res pública*. En resumen, la opinión pública es ante todo y sobre todo un concepto político. Esto implica que una opinión sobre asuntos públicos es —debe ser— una opinión expuesta a la información sobre cosas públicas. Dicho esto, la opinión pública puede definirse del modo siguiente: un público o multiplicidad de públicos cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la *res pública*. (Sartori, 1987 a: 118).

la dinámica social y política de sociedades como la mexicana se expresa, de hecho, en fenómenos tan importantes como son: la percepción social sobre la importancia y el significado de la política, sus actores, procesos e instituciones; la socialización de valores y principios con respecto a las formas de convivencia social y de competencia política; el acceso a la información sobre los hechos de interés público; la formación de flujos de opinión decisivos para el desenvolvimiento y resolución de coyunturas específicas y, por último, pero no menos importante, en la modificación de la estructura del sistema político a través de la conversión de los medios en actores políticos.

Si se mira de cerca, la función central que juegan los medios en la materialización de libertades fundamentales como la de expresión y de derechos primarios como el de acceso a la información, se entenderá por qué su regulación tendría que ser concebida como una tarea política de primer orden. Desde una concepción realista de la democracia, resulta evidente que se requieren adicionar los procedimientos e instituciones formales de la misma con mecanismos que estimulen, justamente, la construcción de ciudadanía de la que hemos hablado antes. Dicha propuesta de adición parte de la constatación, referida ya en la discusión sobre la transición, de que "algo fundamental ha quedado fuera de las instituciones y en muchas ocasiones más allá de las leyes: los medios de comunicación han alcanzado tal influencia que no sólo complementan, sino que a veces inclusive sustituyen a la política... La interacción entre política y medios de comunicación es tan evidente como intensa en nuestros días. Una y otros, se complementan e incluso llegan a sustituirse. Los espacios privilegiados de los partidos y los dirigentes políticos para el proselitismo y el afianzamiento de sus posiciones en las sociedades modernas, son sin lugar a duda los medios de comunicación" (Trejo, 2001 b: 20-21).

Ya sea que se le perciba desde la perspectiva de sus instrumentos y espacios de ejercicio o de la de sus efectos sociales, resulta de tal trascendencia

la libertad de expresión para la vida política, que se explica por qué, como se detalla en el punto cinco del listado ofrecido antes, que el propio Dahl la haya contemplado como una de las *instituciones* de la democracia moderna. Si se deseara abundar más en la centralidad que esta libertad tiene junto a su complemento natural que es el acceso a la información, se podría acreditar la influencia que dicho binomio ejerce en la *deliberación pública* y en la estructuración del tipo de demandas de los diversos grupos sociales y políticos, incidiendo en el tipo de "contextos de exigencia" (Salazar, 1996) que acompañan a los procesos de toma de decisiones públicas.

Con lo planteado hasta aquí, quisiéramos dejar asentado que tanto la libertad de expresión como el acceso a la información representan un componente necesario, aunque ciertamente no suficiente, para la construcción de lo que Yankelovich ha llamado un *criterio público*<sup>25</sup> capaz de apuntalar una relación de corte democrático entre sociedad, instituciones públicas y procesos políticos. Este es un tema, pues, que pone en juego las atribuciones y responsabilidades tanto del Estado como de los medios de comunicación<sup>26</sup> en el contexto de una sociedad en proceso de consolidación democrática y muy distinta de aquélla que acompañó el funcionamiento del sistema de "partido hegemónico", con escasa o nula rendición de cuentas y con una *opinión pública crítica y disciplinada*.

---

<sup>25</sup> Este autor proporciona una interpretación original acerca de la distancia que separa a la opinión espontánea, incluso cuando está basada en elementos informativos aceptables, de lo que él llama el *criterio público*, entendido como "una forma particular de opinión pública que manifieste (1) mayor reflexión, mayor evaluación de las alternativas, un compromiso más genuino con el asunto, consideración de una mayor variedad de factores que las meras opiniones del público tal como se miden en las encuestas, y (2) mayor énfasis en los aspectos normativos, valorativos y éticos de las cuestiones, que en los aspectos objetivos e informativos". (Yankelovich, 1995: 6).

<sup>26</sup> En lo que toca a exigencia de responsabilidad de los medios electrónicos en el contexto nacional, se ha apuntado con razón que "la radio y la televisión no dependen de financiamiento estatal, pero transmiten sus mensajes en usufructo de una concesión que les permite utilizar el espacio aéreo que en México, según la Constitución Política, es propiedad de la nación... El privilegio de utilizar ese espacio aéreo, es una prerrogativa de la que no todas disfrutan: no cualquier empresario, ni cualquier ciudadano que lo solicite obtienen una concesión de radio o televisión, porque la capacidad del espectro electromagnético es finita, es decir, no caben todos los que quieran transmitir y por eso las concesiones son adjudicadas a unos sí y a veces a otros no. Dicha prerrogativa causa obligaciones, por lo menos, la de atender al *interés público*" (Trejo, 2001: 42)

### 1.3 LOS AVANCES RELATIVOS DEL PROCESO DE REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO Y LA PARÁLISIS EN MATERIA DEL RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. UN PRINCIPIO DE EXPLICACIÓN.

Una de las primeras evidencias que arrojaron los intentos por comenzar a llevar a la práctica los grandes propósitos contenidos en la Agenda de la Reforma, fue la constatación de que más allá de los acuerdos generales sobre los puntos a discutir, existían diferencias fuertes en cuanto a su conversión en iniciativas de ley de carácter específico. Al paso del tiempo, también resultó claro que tales diferencias eran más significativas y profundas en unos rubros que en otros, y que los esquemas de negociación se encontraban fuertemente condicionados por factores de índole diversa que, tentativamente y de acuerdo a nuestra hipótesis general de investigación, podrían ser tipificados de la siguiente manera: los relativos a las concepciones, valores, y expectativas de los actores implicados (su cultura política)<sup>27</sup>, los concernientes a las circunstancias y antecedentes que caracterizaban a cada rubro (de hecho, los distintos puntos de la Agenda de la Reforma expresaban el tipo de asignaturas pendientes derivadas de un proceso histórico que no había sido homogéneo en las distintas áreas de la interacción política nacional), así como los referidos a los poderes fácticos actuantes y susceptibles de ser afectados en sus intereses en algunos de los rubros contemplados.

En su conjunto, esta dinámica de cambio habría dado lugar a modificaciones desiguales y dispersas, insuficientes todavía para hablar de una

<sup>27</sup> Sintetizamos así una definición de cultura política que hemos propuesto en otro lugar y que utilizaremos frecuentemente en este trabajo. Según tal definición, la cultura política remitiría a: "la síntesis heterogénea y en ocasiones contradictoria de valores, informaciones, juicios y expectativas que conforman la identidad política de los individuos, los grupos sociales o las organizaciones políticas. De esta premisa cultural se derivan hábitos y formas de comportamiento que deben, por lo tanto, ser leídos como portadores de una cierta significación. En la cultura política intervienen, así, para decirlo con la terminología de la corriente analítica anglosajona, evaluaciones, informaciones y vínculos afectivos que condicionan de manera fuerte los distintos tipos de comportamiento político. (Gutiérrez, 1993: 74)

Reforma del Estado integral y coherente que permitiera modificar sustancialmente los términos del debate y la negociación entre las fuerzas políticas del país. Dicha limitación ayuda a entender el por qué del resurgimiento de la discusión acerca de la Reforma del Estado al inicio del gobierno foxista,<sup>28</sup> al tiempo que puede ser utilizada como referente para evaluar comparativamente los resultados obtenidos a la luz de las nuevas condiciones políticas que han enmarcado el desenvolvimiento de la actual administración.

Partiendo de estas premisas, que en lo que toca al régimen de comunicación social habrán de profundizarse en el siguiente capítulo, puede resultar ilustrativo reseñar sucintamente los avances parciales conseguidos en los grandes ejes de la Agenda para la Reforma del Estado.<sup>29</sup> Con ello sería posible empezar a contrastar las diferencias en cuanto a los logros obtenidos en los diversos rubros y sentar las bases para la explicación de tales desfases. Veamos

Como se recordará, la Reforma Electoral fue la primera expresión en que se concretó la Reforma Política del Estado, en cuya Agenda se había establecido como prioridad, por cuestiones tanto de prioridad política como de calendario electoral, la transformación de las normas y las instituciones reguladoras de la competencia partidista.

Después de un largo proceso de diálogo y negociación entre los partidos políticos nacionales con representación en el Congreso de la Unión, fueron

---

<sup>28</sup> Para justificar el relanzamiento del proyecto de reforma del Estado, el presidente Fox señaló, en el discurso de instalación de la Comisión de Estudios respectiva, que "nuestro país ha experimentado sucesivas y constantes reformas institucionales que no siempre han correspondido a los principios y valores democráticos que consagran nuestra mejor tradición constitucional. Es necesario hoy revisar con objetividad y con la mayor serenidad en qué hemos acertado y en qué nos hemos equivocado". (Fox, 2001: 25) Por su parte, Porfirio Muñoz Ledo, coordinador de dicha Comisión señaló la necesidad de incluir en la agenda de la reforma los temas de "las autonomías étnicas, culturales y territoriales, abordar todos aquellos asuntos pendientes de la reforma electoral, del sistema representativo, de la democracia directa y semidirecta, de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, de la ciudadanía de los órganos del poder público, de los órganos del poder público autónomo, de la democratización de la comunicación social (negritas nuestras), y... la inserción de México en el mundo de la globalidad". (Muñoz Ledo, 2001: 29-30)

<sup>29</sup> La información sobre estos avances fue recabada básicamente de los informes de gobierno de la administración de Ernesto Zedillo y de los Informes de Ejecución anuales de la Secretaría de Gobernación.

suscritos, el 25 de julio de 1996, los acuerdos para la Reforma Electoral. Cinco días después, como acontecimiento inédito en la historia del país, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la iniciativa correspondiente de reforma constitucional, con el voto afirmativo de 455 de los legisladores de las cuatro fracciones parlamentarias. Finalmente, el 14 de noviembre de ese mismo año la Cámara Baja aprobó por 282 votos a favor y 142 en contra el dictamen que modificó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Reglamentaria al artículo 105 de la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la república en el Fuero Federal. Asimismo se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

Así, y éste es un punto que nos interesa subrayar especialmente para contrastarlo después con lo ocurrido en el caso del régimen de comunicación social, la reforma constitucional fue alcanzada por consenso y la legal lo fue en la totalidad de los puntos, exceptuando los relativos a financiamiento público a los partidos, topes en los gastos de campaña y coaliciones en el Distrito Federal.

Algunos de los acuerdos fundamentales implicados por dicha reforma fueron la autonomía total de los órganos electorales, la modificación de las instituciones encargadas de garantizar la legalidad de los procesos electorales, la transformación del régimen legal de los partidos políticos (registro, derechos y obligaciones), las formas de financiamiento público a los mismos y el establecimiento de topes a los gastos de campaña, la limitación a la sobrerrepresentación en el ámbito legislativo, la inclusión del principio de representación proporcional en el Senado, así como la transformación del régimen político del Distrito Federal, que permitió la elección directa del jefe de gobierno y

los jefes delegacionales (a partir de 2000), así como la ampliación de las facultades de la Asamblea Legislativa del D.F.<sup>30</sup>

Visto desde la óptica de su genealogía, el sistema electoral que rige actualmente la competencia partidista fue resultado de un largo ciclo reformista desplegado a lo largo de casi tres décadas y que abarcó seis reformas en la materia, mismas que tuvieron lugar en 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994 y 1996. Cada una de ellas respondió a circunstancias particulares y siguió lógicas diversas (Alcocer, 1997), pero en su conjunto tuvieron un efecto político de primera magnitud en el proceso de democratización del país, lo que se expresó de manera directa en la modificación del sistema de partidos y en la reconfiguración de la geografía del poder político<sup>31</sup>.

En lo que toca a la reforma de los poderes públicos, la lógica predominante de las modificaciones acordadas entre las fuerzas políticas parece haber sido la de reducir la discrecionalidad y el verticalismo propios del tradicional presidencialismo autoritario, aunque ello se intentó sin cuestionar la esencia del

<sup>30</sup> Para un recuento detallado de las implicaciones de esta reforma, así como para el análisis de su contexto político, véase Becerra, Salazar y Woldenberg (2000). Especialmente, puede consultarse el capítulo VI "1996: la equidad y el salto de la competitividad". Debe decirse que los logros de la reforma del 96 no ha impedido que los actores políticos propongan y discutan iniciativas como la segunda vuelta electoral, el voto de los mexicanos en el extranjero, o una mejor fiscalización de los gastos de campaña. Sin embargo, éstas podrían ser modificaciones de "segundo piso", cuyo eventual procesamiento no condiciona la solvencia básica del sistema electoral. Vale la pena insistir en este punto en la medida en que aquí radica, a nuestro parecer, la clave para determinar si el proceso de transición democrática en sentido estricto, es decir, en tanto período de definición de las reglas fundamentales del juego político habría o no finalizado.

<sup>31</sup> La modificación progresiva de las reglas de acceso al poder político había producido en vísperas de los comicios presidenciales del 2000 un mapa político-electoral en el que, en el nivel municipal, el PAN gobernaba ya a 27.5 millones de personas, el PRD a 18.9 y el PRI a 42.5, lo que quiere decir que más de la mitad de la población era ya gobernada por partidos distintos al PRI. Así mismo, el PRI había perdido ya 11 entidades federativas y gobernaba sólo 14 de las 32 capitales respectivas. En este horizonte, también habría que anotar la existencia de "gobiernos divididos" en 11 estados y en el propio ámbito federal la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados en 1997. Evidentemente, estos datos no dejan duda alguna del resquebrajamiento del sistema de partido hegemónico y de la fuerte presencia de la alternancia en los comicios distintos a los presidenciales. Por supuesto, la constatación final del cambio cualitativo que había sufrido el sistema electoral sobre todo a partir de la reforma del 96, lo proporcionó el triunfo presidencial de Vicente Fox y la Alianza por el Cambio en las elecciones federales de julio de 2000. Para un análisis más detallado de las expresiones e implicaciones de la tendencia histórica decreciente de la votación del PRI, véase el artículo de Reyes del Campillo (2000).

régimen presidencial, lo que habría supuesto la conversión a un régimen de tipo parlamentario. En la búsqueda por generar un mejor equilibrio entre los poderes se aprobó la iniciativa para crear la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación a cargo del Poder Legislativo cuyo objetivo sustantivo era el de controlar y evaluar la gestión pública, contribuyendo a fortalecer el sistema de controles y equilibrios en el ejercicio del poder público. Este órgano entró en vigor el 1º de enero del año 2000.

Complementariamente, y tomando en cuenta la nueva correlación de fuerzas que se vivía en la Cámara de Diputados, era una necesidad inaplazable avanzar en una reforma al Poder Legislativo que permitiera adecuar su normatividad interna a la situación prevaeciente, en la que ningún partido contaba con la mayoría absoluta en dicho órgano. Después de largos meses de discusión, los grupos parlamentarios aprobaron una nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión, que modificó la estructura de gobierno de la Cámara baja, incorporando las figuras de la Junta de Coordinación Política, la Mesa de Decanos y una redimensionada Presidencia de la Mesa Directiva.

En cuanto al Poder Judicial, en diciembre de 1994 se llevó a cabo un conjunto de cambios constitucionales para dotar de mayor autonomía a este poder, mediante el acotamiento de las facultades del Ejecutivo en materia judicial, la formación del Consejo de la Judicatura, así como el establecimiento de la capacidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir controversias constitucionales que se susciten entre los poderes y los distintos órdenes de gobierno.

El equilibrio entre poderes y el acotamiento de las facultades del Ejecutivo también se expresaron en el área de los Derechos Humanos, a través de las reformas constitucionales (cambios al artículo 102 en la Carta Magna) que dieron autonomía plena a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en cuyo nombramiento el titular del Ejecutivo no tuvo ya ninguna injerencia.

En el tema de Justicia, incluido también en la Agenda para la Reforma de los Poderes Públicos, se partió del consenso de que la impunidad asociada a la creciente criminalidad –problema que se acentuó en la coyuntura crítica de 1995– amenazaba seriamente con desarticular al tejido social, poniendo en entredicho la función primaria del Estado (la de proteger la vida y el patrimonio de los individuos), y cuestionando en general la vigencia del estado de Derecho. En tal contexto se elaboró la Ley General que establecía los principios de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la que se conjuntaban tareas antes dispersas en materia de prevención, investigación y persecución del delito. Sobre esta base legal, y aquí no juzgamos sus resultados efectivos, se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que coordinaría las acciones de las autoridades federales y estatales en la materia.

Finalmente, en lo que respecta a las tentativas para dar vigencia efectiva a los principios del esquema federalista, las negociaciones entre las fuerzas políticas giraron en torno a la descentralización de atribuciones y recursos en campos tan como el educativo, el de salud, el agropecuario, el de comunicaciones y transportes, así como el que comprendía la política ambiental y el manejo del agua. De esta manera, se buscó fortalecer las capacidades jurídicas, tributarias y económicas tanto de los municipios como de las entidades federativas, y a promover el equilibrio en el desarrollo regional. En dicho propósito se enmarcaron las modificaciones hechas al artículo 115 constitucional.

Debe registrarse que como efecto de las negociaciones en este rubro se lograron cambios importantes en materia presupuestal. Como se sabe, la redistribución de los recursos entre estados y municipios ha sido, desde siempre, la cuestión central en la discusión sobre el funcionamiento real del federalismo mexicano. La tradición centralista de nuestro sistema político tenía un correlato directo en la proporción del presupuesto que manejaban los distintos órdenes de gobierno. Dicha proporción prácticamente se invirtió entre 1994 y 2000, lo que se

expresa en el hecho de que al inicio de dicho periodo por cada peso que gastaba la administración pública federal a nivel central, los estados y municipios gastaban 78 centavos, mientras que al final por cada peso que gastado a nivel central, los estados y municipios gastaron 1.5 pesos. Este dato, que expresa lo que podríamos llamar la *generación progresiva* de una nueva correlación de fuerzas económica entre el poder central y las entidades de la federación, seguramente no es ajeno al nuevo peso político que fueron adquiriendo los poderes locales, y señaladamente los gobernadores, en el escenario nacional.

De manera contrastante con este panorama, y a pesar de que tanto la libertad de expresión como el derecho a la información habían sido contemplados como temas definitorios tanto de la *Agenda para la Reforma del Estado* como del propio Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, los avances en este terreno fueron prácticamente nulos. En efecto, durante la LVI y LVII legislaturas se desarrollaron algunos intentos por avanzar en la reglamentación del artículo sexto constitucional, partiendo de la premisa de que las transformaciones sociales y políticas del país tenían como uno de sus puntos de referencia principales la demanda ciudadana de información confiable así como el nuevo y cada vez más importante papel de los medios de comunicación social. En el capítulo siguiente se detallará cómo los intentos que se hicieron no lograron arribar a acuerdo sustantivo alguno, dejando pendiente un tema crucial en el horizonte del proceso de consolidación democrática del país.

Por su parte, las tentativas para avanzar en el terreno de la participación ciudadana, vinculada formalmente al tema de la comunicación social en la estructura de la Agenda, adquirieron dos modalidades: aquéllas que se orientaron a la actualización del marco jurídico de las organizaciones civiles y las relativas al propósito de incorporar a la Constitución General de la República las figuras de la democracia semidirecta. En ese sentido dos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados (PRD y PT) presentaron iniciativas para la implantación del

plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos de participación ciudadana, sin que la discusión de fondo relacionada con la forma en que podría o debería vincularse la democracia representativa con la llamada democracia participativa permitiera arribar a consensos legislativos.

Por lo expuesto hasta aquí, es factible afirmar que la Reforma produjo durante su primera etapa algunos resultados relevantes en la perspectiva de la transición y la consolidación democráticas. Sin embargo, problemáticas diversas como la del conflicto chiapaneco, la relacionada con el FOBAPROA, los variados conflictos postelectorales que se fueron presentando a nivel local, así como la existencia de diferentes concepciones sobre el alcance y el sentido de las transformaciones necesarias, trabaron en los hechos la negociación y el trabajo legislativo sobre no pocos rubros de la misma. No se trata aquí, evidentemente, de restar legitimidad a las estrategias y demandas coyunturales de los partidos y del propio gobierno, ni a los disensos existentes con respecto a la mejor manera de enfrentar tales problemáticas, pero sí de insistir en que durante todo el periodo que comprendieron las Legislaturas LVI y LVII persistió un obstáculo de fondo ligado a la manera de valorar y asumir la negociación frente a temas que por sus características formaban parte de las llamadas políticas de Estado,<sup>32</sup> y que por tanto ameritaban ser procesadas desde una lógica diferente a la de los intereses y reivindicaciones particulares de cada fuerza política.

A la luz de sus resultados, la Reforma Política del Estado en lo general, pero en especial su capítulo referido a la comunicación social, parece haberse encontrado permanentemente tensionada entre una perspectiva responsable con respecto a los cambios necesarios para dotar al país en el mediano y largo plazos de las condiciones jurídico-institucionales que aseguraran una gobernabilidad con

---

<sup>32</sup> Una buena compilación de textos en la que se expone la posición de líderes políticos, funcionarios públicos y académicos acerca de este tema se puede encontrar en el libro *Políticas de Estado para el Desarrollo*, Alcocer (1998).

sentido democrático, y una perspectiva pragmática cortoplacista, basada en los cálculos de los actores en términos de rentabilidad político-electoral o económico-financiera. Sobre esto último, y como habrá de demostrarse después a propósito de las campañas mediáticas que contribuyeron precisamente al bloqueo de las iniciativas relativas al régimen de comunicación social antes mencionadas, los concesionarios de los medios electrónicos, junto con un amplio sector de los medios impresos, mostraron una amplia capacidad de respuesta concertada y un poder efectivo de presión y de chantaje<sup>33</sup>.

Pero junto a este poder de bloqueo de los poderes fácticos, quizá haya que subrayar desde ahora el factor concerniente a la actitud de las fuerzas implicadas en la negociación para llegar a acuerdos que serían inobjetables desde el punto de vista de la lógica democrática. Actitud que se dejaría ver en la "incapacidad" de las fuerzas abiertamente favorables a la reforma del régimen de comunicación social para llevar a término las propuestas respectivas; "incapacidad" que no resultó ser tan decisiva en la negociación de otros temas que resultaban de mayor interés, o de menor costo, para los actores involucrados en ella. Justamente a propósito del comportamiento de los actores frente a los procesos de negociación, se ha dicho que sobre todo "en los momentos de crisis y transformación institucional, cuando pierden vigencia las reglas y prácticas pasadas y se demandan nuevas, pactar es difícil no tanto por el hecho obvio de que los políticos tienen intereses contrastantes, sino porque sus intereses los empujan a actuar en diversos horizontes de tiempo y con diversos esquemas de asignación de sus recursos (diversos esquemas de costo/beneficio) ...Tienen que decidir si destinan sus recursos limitados (atención, dinero, poder, tiempo, inteligencia, influencia) a la exploración de nuevas reglas, instituciones y prácticas, o a la explotación de las

---

<sup>33</sup> A la luz de los resultados conseguidos, fue evidente que la tensión entre la responsabilidad social de los medios y la lógica mercantil consustancial a su carácter de empresa privada, se resolvió claramente a favor de la segunda, lo que muestra la capacidad e influencia de los grupos de interés para alterar el curso de procesos políticos de relevancia nacional.

ya existentes, a su aprovechamiento más cabal o más sutil. La opción de la exploración implica experimentación, propensión al riesgo, inventiva, disposición para convivir con la incertidumbre y la ambigüedad, mientras que la explotación es conservadora, adversa al riesgo, prefiere más bien refinar las reglas, estructuras y prácticas existentes y sacarles provecho hasta que ya no den más de sí". (Aguilar, 2001).

En el ámbito que nos ocupa, hasta el fin de la LVII Legislatura, y muy probablemente de la subsecuente, los actores parecen haber optado por la vía de la explotación de las normas vigentes, manteniendo, sobre todo en lo que a la regulación mediática se refiere<sup>34</sup>, las insuficiencias del marco vigente, dada la complejidad de una reforma que implicaría modificar las "reglas del juego" entre los medios de comunicación públicos y privados, los tres órdenes de gobierno, y la propia ciudadanía. La construcción de "consensos en lo fundamental", que no clausuraran las diferencias ni la recreación de las libertades propias del pluralismo, que introdujeran condiciones de operación mediáticas aceptadas por todos los involucrados en función de criterios de responsabilidad compartidos, y que generaran las condiciones para un acceso a la información aceptable, se convirtió en los hechos en un proyecto de alta dificultad y sin incentivos lo suficientemente fuertes que llevaran a los actores a forzar su concreción.

En efecto, y a diferencia de lo ocurrido en otros rubros de la Agenda para la Reforma del Estado –reforma electoral, federalismo o división de poderes– los beneficios de una eventual transformación integral del régimen de comunicación social parecen no haber estado directamente ligados a las expectativas y objetivos partidistas o gubernamentales, fueran éstos de índole pragmático electoral o vinculados con la necesidad de ampliar las bases de legitimidad de su actuación,

---

<sup>34</sup> Más adelante revisaremos las condiciones en que en la LVIII Legislatura se concretaron avances importantes en la pista correspondiente al acceso a la información pública.

pues las presiones provenientes de "fuera" de la interacción entre las élites para alentar la reforma no eran, a juzgar por lo sucedido, suficientemente fuertes.

De aquí que sea por lo menos posible suponer que al no existir, dadas las valoraciones políticas de los propios actores, un apremio significativo para concretar un acuerdo ciertamente complicado y costoso —por el tipo de intereses en juego—, y por la proximidad de contiendas electorales siempre "decisivas" en las que los medios jugaban un papel central, se optara, por supuesto con matices en cada caso, por el inmovilismo y el aplazamiento. Finalmente, como señala el propio Aguilar (*loc. cit.*), "para los políticos explotadores invertir en mantener en operación al sistema actual introduciendo aquí y allá algunos remiendos legales, políticos y administrativos es lo razonable porque consideran que los costos de hacerlo son bajos en comparación con los beneficios que reciben en lo inmediato... Sin embargo, en el largo plazo sus costos (y los de los ciudadanos) serán seguramente altísimos porque invirtieron demasiados recursos en reproducir y sostener estructuras institucionales poco funcionales, en degradación, con rendimientos en picada".

Sobre la base de las consideraciones anteriores, en el capítulo siguiente trataremos de analizar cómo asumieron concretamente los actores las negociaciones relativas al régimen de Comunicación Social, cuáles fueron sus propuestas más importantes, de qué manera valoraron la importancia del tema en el contexto general de la Reforma Política del Estado y cómo interpretaron la imposibilidad de llegar a acuerdos en la materia. Asimismo, buscaremos precisar la lógica de actuación de los concesionarios de los medios de cara a los intentos legislativos para, finalmente, ubicar las diferencias entre la experiencia de la administración anterior y la que actualmente se encuentra en curso. Esto último, en función del replanteamiento hecho en torno de la necesidad de legislar en la materia y de la traducción práctica de tal intención a través tanto de los actos extralegislativos impulsados por el poder Ejecutivo, como de la nueva tentativa de

**reforma integral alentada por grupos de la sociedad civil y retomada por el Senado de la República en una coyuntura altamente reveladora de la correlación de fuerzas políticas existente hasta ahora en el campo que venimos examinando.**

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **EL DEBATE Y LA NEGOCIACIÓN EN TORNO AL RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

**2.1 LOS ANTECEDENTES DEL DEBATE: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1977 Y LOS PRIMEROS INTENTOS DE REGLAMENTACIÓN; 2.2 LOS TRABAJOS DE LA LVI LEGISLATURA EN TORNO A LA CREACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN: CONTENIDOS Y PROPÓSITOS FUNDAMENTALES; 2.3 EL RELEVO DE LA LVII LEGISLATURA Y LA CAMPAÑA MEDIÁTICA CONTRA LAS PROPUESTAS DE REFORMA LEGAL; 2.4 DESPUÉS DE LA ALTERNANCIA: NUEVO CONTEXTO POLÍTICO Y REPLANTEAMIENTO DEL DEBATE EN TORNO AL RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN SOCIAL.**

#### **2.1 LOS ANTECEDENTES DEL DEBATE: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1977 Y LOS PRIMEROS INTENTOS DE REGLAMENTACIÓN.**

Como quedó planteado en el capítulo precedente, los intentos por construir un marco legal preciso en materia de comunicación social se remontan a la segunda mitad de la década de los setenta. Es entonces cuando se desarrollaron las primeras discusiones en torno al tipo de reglamentación secundaria que debería acompañar al nuevo artículo 6° constitucional, mismo que en diciembre de 1977 había sido reformado y ampliado para incluir como derecho fundamental el relativo al acceso a la información.

En dicho artículo, el Estado aparecía como el garante fundamental de tal

derecho.<sup>35</sup> A este respecto, y dados los fines de nuestra investigación, interesa subrayar, en primer lugar, el paralelismo que en términos generales puede detectarse en los sucesivos y más importantes momentos de la discusión social y política sobre el tema. En efecto, tanto las primeras tentativas por reglamentar este derecho, como las ocurridas a mediados de la década de los noventa, y también aquellas generadas después de la alternancia derivada de las elecciones federales de julio de 2000, compartieron el común denominador de haberse desenvuelto dentro de marcos de discusión política más amplios. Ciertamente, la reforma del artículo 6° constitucional se dio al amparo de la reforma política impulsada por Jesús Reyes Heróles en 1977, mientras que las posteriores se desarrollaron, como lo ilustramos en el capítulo precedente, a la luz del proyecto denominado *Reforma Política del Estado*.

En este sentido, y a fin de contar con un referente desde el cual comprender las razones de las continuidades y transformaciones que se han presentado en el debate que nos ocupa, creemos de interés señalar algunas de las circunstancias más relevantes que caracterizaron a la coyuntura de fines de los 70 y principios de los 80, mismos que influyeron notablemente en el tratamiento del tema.

Como recién apuntamos, la modificación constitucional que garantizó el derecho a la información se inscribió en el marco de la reforma política impulsada en los primeros años del sexenio de José López Portillo. Dicha reforma planteó, como uno de sus propósitos centrales, el generar las condiciones jurídico-

---

<sup>35</sup> Algunas de las primeras referencias de lo que posteriormente sería la iniciativa de reforma al artículo 6° constitucional, se ubican en 1975, siendo José López Portillo candidato a la presidencia, y en 1976, en el contenido del Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Con respecto a la primera, puede citarse la siguiente declaración del entonces candidato: "en un mundo en el que se multiplica y crece la influencia de los medios de comunicación social, el derecho a la información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad del consumo, consolidar el sistema de libertades y garantizar la efectividad de los procesos democráticos" (entrevista de prensa para el periódico *La stampa*, Salamanca, Gto., 18 de octubre de 1975.) En lo que toca a la segunda, en el Plan mencionado se destaca: "el derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia. Es una forma eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza de la opinión de ideas". Estas referencias y algunas más que se usarán adelante han sido tomadas de un sugerente e ilustrativo texto de Javier Corral (1999).

institucionales necesarias para reducir los riesgos provenientes de un contexto social altamente conflictivo y sin posibilidades de expresión eficaz dentro del espacio político oficialmente reconocido (Aguilar Camín, 1982, González Casanova, 1979, Luis Villoro, 1979).

En el propio planteamiento oficial, que tuvo como pieza emblemática el *Discurso de Chilpancingo* de Jesús Reyes, se indicaba con claridad la necesidad de una transformación cualitativa y de carácter incluyente en la relación Estado-sociedad, que descartara la también posible opción del endurecimiento autoritario. En dicho discurso se delineaba un escenario que se consideraba indeseable y del cual se desprendía una propuesta inequívoca:

"El país se enfrenta a una situación económica difícil, hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impedirá la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades; supondría ignorarlas y desdefiarlas. El sistema encerrado en sí mismo prescindirá de lo que está afuera en el cuadro social y reducirá su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas, sin ton ni son, canalizando al fortalecimiento de la autoridad material del Estado recursos que demandan necesidades económicas y sociales. Es la pérdida en un autoritarismo sin frenos y sin barreras... Endurecemos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y el orden político nacional. Frente a esa pretensión, el presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoría, forman parte de la Nación. La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores de derecho"<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> El discurso fue pronunciado en Chilpancingo, Gro; el 1° de abril de 1977, y reproducido en "Reforma Política", *Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, abril-agosto, tomo I, pp. XI y XII.

Aunque el proyecto reformista derivado de tal planteamiento subrayaba la necesidad de abrir cauces de participación legal a fuerzas y corrientes provenientes del flanco izquierdo del espectro político e ideológico (señaladamente el Partido Comunista Mexicano) lo cierto es que hacia la segunda mitad de la década de los setenta el país enfrentaba una situación crítica en diversos flancos de su vida social, económica y política, gestada a partir del movimiento estudiantil de mil novecientos sesenta y ocho y profundizada en el sexenio de Luis Echeverría<sup>37</sup>. En buena medida, la reforma política de 1977 buscó responder a dicha situación a través de un mecanismo que permitiera ampliar las bases de legitimidad del poder público e incrementar por esa vía la gobernabilidad del conjunto del sistema.

En este contexto, las transformaciones constitucionales relativas al derecho a la información aparecen como un "subproducto" de la reforma política general, en la cual se reconoce a los partidos políticos como entidades de derecho público, con derecho al uso de los medios de comunicación y libertad en la manifestación de sus ideas (ampliación al artículo 41 const.)

<sup>37</sup> En palabras de Carlos Pereyra (1979: 297) "El estallido de 1968, el abstencionismo en las elecciones de 1970, la insurgencia sindical que lentamente despuntaba al comenzar la década, las ocupaciones frecuentes de tierras, la organización de colonos en diversas ciudades del país, etc., señalaban otras tantas fisuras en el sistema político". Durante el gobierno de Luis Echeverría se buscaría enfrentar esta situación a través de la llamada *apertura democrática*, que contempló liberación de presos políticos, modificaciones menores a la ley electoral -como la disminución de la edad para votar o para ser electo diputado o senador, así como del porcentaje requerido para la obtención de diputados de partidos y la flexibilización de las condiciones para el registro de los partidos, cambios todos que no lograron evitar que en las elecciones de 1976 se presentara sólo a la contienda el candidato del partido oficial-, el incremento presupuestal a las universidades y, en general, una mayor tolerancia a la crítica periodística. Como señala el propio Pereyra, estas tentativas de apertura se vieron altamente cuestionadas por la matanza del jueves de Corpus de 1971, el ataque al periódico *Excelsior* y el endurecimiento frente al sindicalismo independiente. A esta problemática de índole política y social, se añadía la crisis económica de fines del sexenio (según la CEPAL, la tasa de crecimiento económico cayó de 7.6% en 1973 a 1.9% en 1976), que motivó la subordinación de la política respectiva a los lineamientos del Fondo Monetario Internacional. El fracaso de las tentativas reformistas durante dicho sexenio se expresó, también, en la debilidad mostrada por el Estado para hacer frente a la ofensiva ideológica de la derecha (Monsiváis, 1979) que logró deslegitimar e incluso parcialmente desestabilizar a un gobierno que más retórica que prácticamente había amenazado a las cúpulas empresariales. En síntesis "al terminar 1976 ya era indudable que el Estado fuerte mexicano había dejado de serlo". (Pereyra, 1979:301)

Lo anterior permite entender en buena medida las limitaciones de origen de las adiciones al artículo sexto de la Carta Magna. Como señala José Ramón Cossío (2001: 46), habría que considerar que "por haber formado parte del resultado de una reforma política, durante varios años se estimó que su contenido constitucional tenía relación exclusiva con la materia político-electoral"<sup>36</sup>.

En efecto, no puede perderse de vista que la iniciativa presidencial que propuso modificar el artículo sexto constitucional, relativo a la libertad de expresión, fue remitida a la Cámara de Diputados en octubre de 1977 junto con las reformas y adiciones referentes al sistema electoral. De hecho, como recuerda Fátima Fernández Christlieb (1979: 329), "en las consideraciones preeliminares se señala explícitamente que se trata del primer paso de la reforma política, [por lo que] la adición que se hace al artículo sexto se justifica por la necesidad de 'garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas". De manera enfática, la iniciativa subrayaba que "esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información que, mediante esta iniciativa, se incorpora al artículo sexto, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la

<sup>36</sup> Cossío indica que uno de los efectos nocivos de esta concepción se dejó ver en el plano de la impartición de justicia: "En el colmo del desatino, la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia estableció en agosto de 1992 que no se estaba frente a una garantía individual, sino a una garantía social cuya titularidad correspondía, en exclusiva, a los partidos políticos". Esa limitación sería superada paulatinamente: "en junio de 1998, y con motivo de la solicitud hecha por el presidente de la República para que la Suprema Corte investigara en términos del artículo 97 constitucional la matanza de Aguas Blancas, Gro., ese Tribunal amplió su sentido. Finalmente, el año pasado (2000) el Pleno sostuvo que no se estaba frente a una garantía social, sino a una 'garantía individual, limitada, como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto de los derechos de tercero.' La importancia de esta última resolución de la Suprema Corte radica en que a partir de su pronunciamiento es clara la naturaleza jurídica del precepto cuya regulación pretende llevarse a cabo". (Cossío, 2001: 46)

acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho de difundir sus ideas en los medios de comunicación social se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información<sup>39</sup>.

Como puede observarse, y más allá de que al circunscribirse el derecho a la información a la temática electoral los partidos se convirtieran en el sujeto central de tal derecho, vale subrayar la manera en que se concebía su significado y su relación con la temática de la libertad de expresión. Ello parece relevante en la medida en que, comparativamente, el concepto mismo de "derecho a la información" era definido hacia fines de los setenta de un modo relativamente distinto a como aparecería en los debates posteriores, enmarcados en las negociaciones sobre la Reforma Política del Estado, tanto en la etapa de la administración de Ernesto Zedillo, y especialmente en la de Vicente Fox.

En la perspectiva de una investigación como la que aquí desarrollamos, la forma diferenciada en que en coyunturas distintas se trata el concepto mencionado resulta especialmente interesante, en la medida en que permite constatar la influencia que sobre la discusión y la negociación puntuales de un tema de la agenda tiene el tipo de régimen político que funciona como su contexto. En este sentido, parece explicable que en una circunstancia en la que el problema político central estaba asociado a los intentos de liberalización del régimen, el derecho a la información estuviera estrechamente vinculado tanto con la reducción de los riesgos del *endurecimiento autoritario* (Reyes Heróles), como con el incremento del pluralismo y de la propia libertad de expresión. Se ha dicho,

---

<sup>39</sup> Iniciativa presidencial con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 95, 97 y 115 presentada por el C. Lic. José López Portillo, 4 de octubre de 1977, en Fernández Christlieb (1979: 330).

y con razón, que en esa coyuntura “el enfrentamiento entre libertad de expresión y derecho a la información aún no estaba planteado, [sino que], por el contrario, se les veía como correlatos necesarios” (Solís, 1997).

Dicha vinculación permite comprender, a su vez, el por qué en tal coyuntura se presentó un fenómeno que podríamos tipificar como “sobrecarga política” hacia un derecho que aparecía como uno de los ejes fundamentales del proceso de apertura del régimen político en su conjunto<sup>40</sup> y que provocaba una reacción política, también hiperpoliticada, por parte de los concesionarios. Un derecho que, por lo demás, finalmente sólo logró instrumentarse en lo concerniente a la garantía legal al uso de los medios electrónicos por parte de los partidos con base en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (Art. 48).

En contraparte, y como se verá después, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, los problemas a los que se aludiría en los debates sobre el derecho a la información guardarían, en primer lugar, una mayor autonomía con respecto a la problemática de la libertad de expresión<sup>41</sup>, al tiempo que profundizarían en los temas propios de la gobernabilidad democrática, la rendición de cuentas institucional y la fiscalización ciudadana del ejercicio público, acercándose, más bien, a lo que Raúl Trejo (2001) ha precisado como *acceso a la información*, a partir, justamente, de los cambios sustantivos en su contenido: “El derecho a la información —dice Trejo— ha sido entendido de muchas,

---

<sup>40</sup> Esta concepción amplia del derecho a la información se había esbozado desde el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, en el que se afirmaba que éste permitiría “la superación de la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación; como la libertad no sólo de quienes producen y emiten mensajes, sino de quienes reciben; como un instrumento de liberación y no de explotación de conciencias alienadas con fines de lucro o poder; como una prolongación lógica del derecho que la educación tienen todos los ciudadanos”. Cfr. (Fernández Christlieb, op. cit.: 331).

<sup>41</sup> Debe señalarse que hacia fines de los noventa el tema de la libertad de expresión ya no se asociaba tanto con la posibilidad de crítica al autoritarismo, cuestión que básicamente se había saldado en los años anteriores, sino con la responsabilidad pública de los propios medios en el ejercicio de dicha libertad.

contradictorias maneras. Ahora hay quienes lo confunden con el acceso a la información pública. Se trata de asuntos emparentados, pero diferentes<sup>42</sup>.

Quizá sea justamente el alcance que se le daba al derecho a la información en las postrimerías de la década de los setenta, lo que permita explicar, por lo menos parcialmente y a la vista de la magnitud de los intereses eventualmente afectados, el hecho de que a fin de cuentas se hubiera frustrado el intento legislativo en lo referido a la regulación mediática. En efecto, al ser una iniciativa proveniente del Presidente de la República, y en una época en la que todavía era indiscutible la autoridad del poder Ejecutivo sobre el Legislativo, difícilmente se podría entender la parálisis en materia reglamentaria sin el concurso del poder fáctico representado por los concesionarios de los medios, mismos que se habrían sentido amenazados por un proyecto que en el Plan Básico de Gobierno concebía al derecho a la información como un "instrumento de liberación y no de explotación de conciencias alienadas con fines de lucro o poder".

De estas premisas, se seguía, necesariamente, una revisión de la función social de los medios informativos. Y es que en su momento, Reyes Heróles llegaría a incluso a distinguir entre información de "hechos" e información de "juicios", ubicando a esta última como responsabilidad de las principales corrientes existentes en el país, lo que suponía una restricción en sus licencias editoriales, así como una apertura significativa de los medios a las opiniones provenientes de las diversas fuerzas políticas y organizaciones sociales del país (Fernández Christlieb, 1982).

---

<sup>42</sup> Precizando los conceptos, Trejo señala que "El derecho a la información, en su acepción más amplia, es el conjunto de prerrogativa y obligaciones recíprocas del Estado, la sociedad y los medios en materia de comunicación. Asuntos como el derecho a transmitir mensajes (que está relacionado con la libertad de expresión pero también con la asignación de concesiones para radio y televisión), el derecho de los medios y los informadores a indagar sobre los asuntos públicos, el de los ciudadanos a no ser difamados y cuando así ocurra a exponer su réplica en el medio donde se les afectó y la obligación de los medios no sólo a comportarse con responsabilidad en términos generales sino a no deshonrar a los ciudadanos ni falsear los acontecimientos, son parte de los temas involucrados en el derecho a la información".

Vale apuntar aquí que la referencia al grupo de presión opositor a la reglamentación, habría que entenderla en el marco no de un grupo empresarial cerrado en sí mismo y que desarrolla su actividad en el ámbito estricto de la comunicación social, sino en el de la amplísima red de relaciones y alianzas que vinculan a este grupo con buena parte del empresariado nacional, potenciando su influencia y su capacidad de presión sobre un punto muy preciso de la agenda política<sup>43</sup>.

De hecho, y después de un extenso proceso de consultas, foros y audiencias públicas —mecanismo por demás reiterado en las diversas etapas en las que se ha tocado el tema— era ya evidente dónde se ubicaba la oposición fundamental a la reglamentación, misma que se había expresado de forma prácticamente ininterrumpida desde 1977.

En contraparte, habría que subrayar que la respuesta a la convocatoria para la consulta pública de la época tuvo una amplitud considerable, mostrando que el tema había comenzado a convertirse ya en una preocupación social tendiente a alcanzar una traducción jurídica detallada. En efecto, "las discusiones, las propuestas y las más de 5000 cuartillas entregadas a la Cámara pusieron en evidencia un problema que rebasó notablemente las expectativas del Estado. El debate superó los límites de la discusión meramente técnica sobre un reglamento, dejando constancia de que el problema de la información y la comunicación social había crecido demasiado rápido favorecido por el silencio, tanto del Estado como de los ciudadanos en general" (Solís, 1997). No obstante esta alta participación, que se había dado a nivel nacional a través de audiencias públicas en el Distrito Federal, Guadalajara, Mérida, Hermosillo y Monterrey, y de las opiniones

---

<sup>43</sup> Una buena aproximación empírica al tema se encuentra en Bohmann (1986), en el que se detallan las conexiones empresariales que conflúan en una empresa como Televisa, dotándola de un poder que se tradujo, entre otras cosas, en su capacidad para desconocer incluso parcialmente sus obligaciones en cuanto a los tiempos y horarios de transmisión de los programas de los partidos políticos. Sobre estas conexiones véase especialmente su capítulo "Relaciones de propiedad en las estaciones de radio y televisión".

mayoritarias expresadas en ellas<sup>44</sup>, no fue posible concretar en una reglamentación específica el trabajo desarrollado.

Al respecto, no parece excesivo insistir en el hecho de que en un sistema presidencialista y de partido hegemónico, los interlocutores políticos con mayor capacidad de bloqueo se ubicaban, fundamentalmente, fuera del aparato formal de las instituciones de representación y de gobierno, por lo que resulta sostenible la hipótesis que señala que, en la dinámica de las negociaciones que nos ocupan "no [hubiera cabido] la objeción por parte de ninguno de los grupos que integran el aparato gubernamental, [sino que] el desacuerdo [provendría] en el momento en que se plantearan cuestiones concretas como sería la forma de contrarrestar la influencia ideológica del grupo empresarial que hace cincuenta años maneja la industria" (Fernández Christlieb, 1982: 232)<sup>45</sup>.

De esta manera, parece evidente que las presiones empresariales fueron de tal magnitud, que desde la perspectiva gubernamental se decidió, después del largo periodo en el que el tema se mantuvo en la mesa de la discusión pública, dar por cancelada la posibilidad de reglamentación, recurriendo en voz del entonces líder de la Cámara de Diputados, Luis M. Farías, a la célebre metáfora de "la cuadratura del círculo":

"El cuerpo legislativo de la Cámara de Diputados no ha encontrado la fórmula para reglamentar el derecho a la información. Por decirlo así, no le encontramos la cuadratura al círculo. Hasta la fecha he rechazado varios proyectos presentados porque representaban un atentado directo a la libertad de expresión... Este problema es tan complejo como el de la corrupción".

---

<sup>44</sup> Más allá del consenso fundamental, que consistía en la necesidad de reglamentar, existían acuerdos mayoritarios en torno a la obligación del Estado de proporcionar información plural, auspiciar la participación social en la producción de la información, generar una política de comunicación explícita, eficaz y coordinada, así como limitar los monopolios mediáticos (Cfr. Solís, 1997).

<sup>45</sup> En el texto de la autora antes citada puede encontrarse una descripción detallada de la manera en que en esa coyuntura se alinearon las posiciones y se agruparon los opositores concretos a la reglamentación respectiva, entre los que cabe subrayar a la empresa Televisa y a la propia Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT).

El empeño por cancelar cualquier tentativa de reglamentación del derecho a la información que afectara los intereses de los grupos de poder involucrados, se dejó ver incluso con posterioridad al anuncio que recién citamos hecho por el líder de la Cámara de Diputados, en el que, dicho sea al pasar, la libertad de expresión se asumía ya como coartada oficial para justificar la imposibilidad de la reglamentación. En efecto, fue significativo como hacia fines de 1981 y "ya sepultado legislativamente el asunto, sin un asidero que lo justificara, sobreviniera una embestida desinformadora y una campaña de linchamiento contra algunos promotores del proyecto de reforma. La campaña tenía como referencia un reportaje publicado en la revista *Proceso* que hacía pública la existencia de un 'Anteproyecto de ley que proponía control, formas y metas de la comunicación'... La mayoría de los demás medios vieron en esto un excelente pretexto para poner sobre la tumba del primer intento legislativo, la lápida a una posibilidad en el sexenio lopezportillista" (Corral, 1999:12-13).

El anteproyecto mencionado había sido elaborado en 1980 por la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, y trataba en extenso los diversos problemas implicados no sólo en una eventual reglamentación al artículo sexto constitucional, sino aquéllos referidos a la visión de conjunto de un régimen de comunicación social capaz de superar la situación de dispersión y desarticulación tanto legal como institucional hasta entonces vigente (Solís, 1997). En ese horizonte, se reivindicaba el derecho a solicitar información a las fuentes idóneas; la obligación gubernamental de proveerla a quienes la requirieran; el derecho ciudadano a una información cierta, objetiva, plural y comprensible; a recibir información en lenguas autóctonas, así como el derecho de respuesta, aclaración, rectificación y réplica, entre los más importantes. Pero también planteaba cuestiones absolutamente inadmisibles para los medios, tales como el derecho y la obligación del Estado de fomentar su actividad y vigilar el cumplimiento de la función social que les corresponde, al

tiempo que se establecía la creación de mecanismos de participación popular, a través de Comités Consultivos, Centros de Comunicación Popular, Asociaciones de Receptores y Sociedades de Comunicación Social de patrimonio colectivo.

Por supuesto, en esa coyuntura, como en la que analizaremos en seguida, los medios, a través de una intensa campaña<sup>46</sup>, buscaron argumentar su negativa a la reglamentación del derecho a la información apelando a su defensa de la libertad de expresión y a lo que consideraban una intromisión ilegítima del gobierno en el manejo informativo<sup>47</sup>.

Complementariamente (Bohmann, 1986), los concesionarios asumían que las formas y los contenidos de la comunicación social tendrían que regirse a través del *autocontrol* de los medios y de un reforzamiento de la moral y la ética de los periodistas. Paradójicamente, y como veremos después, tales argumentos y propuestas reaparecerían a mediados de los 90, sólo que esta vez esgrimidos también desde la perspectiva gubernamental, lo que es un indicador del tipo de reordenación ideológica y política ocurrida en un lapso de veinte años.

---

<sup>46</sup> Beatriz Solís (1997), contabilizó la aparición, en un lapso de cien días, de 481 artículos en diecisiete periódicos y ocho revistas, en los que los calificativos más frecuentes eran "intento fascista", "totalitario", "comunista" y "ley mordaza".

<sup>47</sup> Miguel Alemán Velasco, entonces vicepresidente ejecutivo de Televisa, fue uno de los opositores a la reglamentación que trataron de fundamentar jurídicamente su posición, señalando que "la libertad de expresión no es más que el simple derecho que toda persona tiene para dar a conocer su pensamiento por los medios usuales de difundir ideas, conocimientos, inconformidades y esperanzas...según sea la amplitud reconocida en su ejercicio se determina hasta dónde llega la fisonomía democrática de cada sistema político". En un plano más pragmático, Gabriel Alarcón, director de El Heraldo de México, declaraba: "Pienso que no existe en la actual administración interés alguno en encajonarnos. Sin embargo, ¿cómo se podría garantizar que el reglamento no será desvirtuado en lo futuro, para caer en vicios? Vicios que, por supuesto, afectarían a los propios medios de difusión, pero en mayor y más trascendente medida al desarrollo social del país... Que nos dejen como estamos. A la fecha, la única limitante que tienen los periódicos en el país es la que se deriva del respeto a la Constitución, a los derechos de terceros". Ambas declaraciones aparecen en la compilación *Prensa y Derecho a la Información* (Dorantes, Arrache, Molina y Sotomayor, 1980: 223-226).

## **2.2 LOS TRABAJOS DE LA LVI LEGISLATURA EN TORNO A LA CREACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN: CONTENIDOS Y PROPÓSITOS FUNDAMENTALES.**

A partir de la experiencia de reglamentación fallida de fines de los setenta y principios de los ochenta, la discusión en torno al régimen de comunicación social volvió a cobrar fuerza a mediados de los años noventa, en el marco ya del proyecto de Reforma Política del Estado. En el lapso transcurrido entre una y otra coyuntura, el debate y las propuestas respectivas mantuvieron un bajo perfil, como fue el caso de las consultas públicas sobre el tema, realizadas ya en la administración de Miguel de la Madrid -en mayo de 1983-, y que no produjeron ningún efecto relevante a pesar de que, de nueva cuenta, los grupos sociales interesados volvieron a plantear sus respectivas propuestas. El desenlace de este breve episodio mostró una vez más que si bien el tema no podía ser eludido por ningún programa de gobierno que aspirara a legitimarse por medio del discurso democrático<sup>48</sup>, su expresión práctica seguía condicionada al cálculo costo-beneficio de la administración en turno.

Será pues hasta 1995 cuando, bajo un nuevo contexto político, se retoma de manera vigorosa la tentativa por sentar las bases de un nuevo régimen de comunicación social. En esta etapa, decisiva desde nuestro punto de vista no sólo para profundizar en el debate, sino para generar iniciativas específicas por parte de los miembros del poder legislativo, pudo observarse, en primer lugar, un cambio significativo en la dinámica política seguida, vinculado justamente con el hecho de que, por primera vez, el origen del debate se ubicara en el Congreso,

---

<sup>48</sup> En el Plan de Gobierno 1982-1988 se señalaba que debía hacerse realidad el derecho a la información y por lo tanto expedir una ley reglamentaria "que abarque los diferentes aspectos de este derecho, pero respetando íntegramente la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas".

específicamente en la Cámara de Diputados y no en una propuesta del poder Ejecutivo

Es en el seno de dicha Cámara donde, el 8 de febrero de 1995, se constituye una Comisión Especial de Comunicación Social que se plantea como objetivo la presentación de iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social. Su composición pluripartidista (con un total de 36 diputados provenientes del PRI, PAN, PRD y PT) expresaba ya lo que sería un rasgo distintivo de la mecánica de las negociaciones, esto es, la búsqueda de consensos<sup>49</sup>, la generación de alianzas y, consecuentemente, los eventuales rompimientos y parálisis legislativos. Debe recordarse que como se planteó en el capítulo precedente, la legislación en materia de comunicación social se presentaba como una necesidad *de Estado*, lo cual implicaba la convergencia de las diversas fuerzas políticas con representación nacional, así como la participación de los actores sociales vinculados con esta problemática.

Como método para avanzar en la ruta de la legislación, se eligió de nueva cuenta la realización de consultas públicas, convocadas en abril de ese mismo año, y que se llevaron a cabo a través de diez foros regionales y más de cien reuniones con los sectores involucrados. En su conjunto, este proceso produjo más de seiscientas ponencias y cerca de tres mil propuestas específicas (Solís, 1997). Tal esfuerzo deliberativo sentó las bases para generar la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, reglamentaria de los artículos sexto y séptimo constitucionales (que derogaría la Ley de Imprenta de 1917) y para proponer

---

<sup>49</sup> En general, a partir de 1995 la tendencia dominante en las negociaciones parlamentarias sería la de la búsqueda del consenso. De hecho, el presidente Zedillo había afirmado en su discurso en la firma del Acuerdo Político Nacional el 17 de enero de ese año que "la democracia no puede ser impuesta por un gobierno, por un partido o por una corriente ideológica; la democracia debe construirse con el concurso de todos, en todo tiempo y en todo lugar...la construcción democrática debe satisfacer a todos para que sea respetada y cuidada por todos...Por eso los compromisos firmados hoy marcan el inicio de un acuerdo político al que llegaremos sólo mediante el pleno consenso".

reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión. En estas últimas se tocaba el tema crucial de las asignaciones de las concesiones y permisos.

Vale subrayar aquí el hecho de que fue justamente hasta que la iniciativa política de legislación recayó en el poder legislativo, que fue posible generar iniciativas legales concretas y puntuales en la materia. En tal sentido, parece válido suponer que la variable que explica en lo fundamental la diferencia con las etapas previas en las que se habían generado muchísimas propuestas pero ninguna iniciativa jurídica real, tiene que ver con la existencia de un entorno político en el que se intersectaban la presencia de un amplio proyecto transformador —el relativo a la Reforma Política del Estado—, con una nueva correlación de fuerzas que se expresaba de manera muy clara en la composición y el papel de un poder legislativo que, como documentamos en el capítulo previo, había sido definido como sujeto central de dicha Reforma.

No obstante lo anterior, y aquí nos reencontramos con uno de los hilos conductores de la investigación, durante la LVI Legislatura no fue posible dar continuidad al esfuerzo desarrollado por un importante grupo de diputados y culminarlo en la aprobación consensada de los ordenamientos legales respectivos, proceso que sí ocurrió en el mismo periodo y con los mismos legisladores a propósito no solamente de cambios a leyes secundarias sino a la Constitución misma, señaladamente en materia electoral (julio-noviembre de 1996). Esta disparidad de resultados obliga, evidentemente, a preguntarse acerca de los factores específicos que explican esta doble lógica partidista, tema al que habremos de volver más adelante.

En el plano episódico, lo que aconteció fue que la diputación priísta, aún con mayoría legislativa, se deslindó de los trabajos parlamentarios, argumentando que el contenido de las iniciativas ponía en entredicho la libertad de expresión. Ello condujo a que en abril de 1997, y ya sin el apoyo del PRI, las iniciativas en cuestión fueran remitidas a las Comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía

(RTC) y de Gobernación y Puntos Constitucionales. A partir de ese momento, que de hecho coincide con el último tramo de la LVI Legislatura, los trabajos se paralizaron, sin que pudiera incluso citarse a reuniones de análisis de las comisiones mencionadas.

Pero no obstante que en las circunstancias antes descritas no fuera posible dar curso definitivo a las iniciativas de Ley de Comunicación Social y de reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión preparadas conjuntamente por los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PT, debe valorarse el hecho de que el trabajo parlamentario desarrollado en la LVI Legislatura generó un sólido cuerpo legal que funcionaría como referencia central para las discusiones y negociaciones posteriores. Por su importancia, y para tener una idea más precisa de las implicaciones de este intento de reforma, conviene señalar aquí sus contenidos más relevantes.

En primer término, la iniciativa de creación de la Ley de Comunicación Social, reglamentaria de los artículos 6º y 7º constitucionales, planteó como propósito "establecer los mecanismos para asegurar el pleno ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información", regulando la relación existente entre los emisores, la naturaleza de los mensajes, los medios de información y los receptores.

En su artículo 3º, la iniciativa planteaba lo que quizá constituyó uno de los más fuertes motivos de preocupación para los concesionarios de los medios, pues definía a la comunicación social como "el instrumento para el ejercicio del derecho a la información, [por lo que quedan sujetas a la prescripción de dicha ley] todas las actividades de información y comunicación social que sean del conocimiento de la sociedad en su conjunto, *utilizando para ello los medios que se encargan de su difusión masiva*" (cursivas nuestras).

Una vez definido su alcance y sus instrumentos, el proyecto de decreto señalaba las funciones de la comunicación social, dentro de las que se destacaba

el difundir información "cierta, objetiva, plural y clara sobre hechos y situaciones de interés público", así como el promover formas de convivencia basadas en el diálogo, la no discriminación, el respeto y la pluralidad. El garante de todo ello era por supuesto el Estado, quien debería asegurar el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información de todos los individuos, tanto frente a los medios de comunicación como frente al mismo Estado.

En cuanto al tratamiento dado a la libertad de expresión, se establecía con claridad que a pesar de que su ejercicio no podría estar sujeto a previa censura, si tendría que estar vinculado a responsabilidades ulteriores, entrañando deberes y responsabilidades y estando, por tanto, sujeto a las restricciones marcadas por el propio ordenamiento. Entre estas últimas se destacaba el respeto a la vida privada, la reputación y los derechos de terceros, la prohibición de toda apología del odio y la discriminación, así como la protección de la seguridad nacional, el orden y -uno de sus postulados ciertamente ambiguos- la salud y la moral públicas. Asimismo se consideraba de manera puntual lo relativo al derecho de réplica, recurso a ejercer frente a cualquier tergiversación de las opiniones "venidas directamente a los medios por particulares, grupos sociales o políticos o cualquiera autoridad".

En paralelo y de manera complementaria, la iniciativa planteaba el derecho a conocer la información de interés público proveniente de organismos gubernamentales y no gubernamentales, siempre y cuando no fuera considerada como material reservado, secreto o portador de información nominativa<sup>50</sup>, al

---

<sup>50</sup> En el capítulo IV de la iniciativa se detallaban las características de la información nominativa (referida a datos personales) y de la secreta (relacionada con la seguridad del Estado y con los expedientes judiciales en curso.) La imposibilidad de acceso a la información secreta se establecía en 30 años, y la relacionada con la información reservada (aquella a la que la autoridad interesada hubiere solicitado por escrito otorgarle tal carácter a la autoridad jerárquica superior) sería de 12 años. Las controversias en torno al carácter reservado, secreto o nominativo de la información serían resueltas por la Comisión Nacional de Comunicación Social (Art. 28). Esta era definida como un "Organismo autónomo de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto será la protección, observancia y promoción del derecho a la información y la libertad de expresión" (Art.40.) La pluralidad de la Comisión se expresaría en su composición: 3 representantes del Ejecutivo Federal, 3 de los empresarios de los medios, 3 de los trabajadores de los medios, 2 de la academia y 2 de organizaciones civiles.

tiempo que proponía una serie de medidas orientadas a la protección en contra del mal uso de la información concerniente a la vida privada de las personas. En este punto, a los medios se les atribuía una responsabilidad específica, pues tendrían que abstenerse de "presentar imágenes, textos, o conceptos distorsionados que atenten en contra de la dignidad de cualquier individuo, especialmente de la mujer y de los menores". De manera general se aludía, también, al problema de la desinformación, en tanto acto contrario ("infracción") al ejercicio del derecho a ser informado, relacionándola con "el ocultamiento o falseamiento intencional de los hechos que se reportan". Como consecuencia se le otorgaba a los colaboradores de los medios el derecho a rechazar su participación "en la confección de noticias o programas contrarios a sus convicciones profesionales, sin que dicha conducta aislada o reiterada, pueda construirse como causal de despido o le pueda causar perjuicio alguno".

Por otra parte, un punto crucial de la iniciativa de ley era el referido a la estructura y el funcionamiento mediático al señalar como contrario al derecho la monopolización de la información de interés público con fines particulares, así como el tratar "de evitar la libre competencia en los medios de comunicación social"<sup>51</sup>.

Adicionalmente, el proyecto tocaba uno de los puntos históricamente más controversiales: las *ayudas* del Estado a los medios y sus gastos en materia de comunicación, rubros estos que, en aras de erradicar la discrecionalidad y las complicidades existentes, eran sometidos a una reglamentación precisa.

Finalmente, en el artículo 62 se incluía una disposición que no por breve resultaba menos trascendente. En dicho artículo se señalaba que: "la reiterada violación a las disposiciones de esta Ley por algún medio de comunicación dará

---

<sup>51</sup> En cuanto a la estructura de los medios de comunicación del Estado, y en aras de fomentar el pluralismo, el proyecto planteaba que sus respectivos consejos de administración tendrían que reflejar "la composición del Congreso federal o local, según el ámbito de cobertura del medio" (Art. 32)

lugar a que la Comisión [se refiere a la Comisión Nacional de Comunicación Social] solicite a la autoridad competente la revocación de la concesión, permiso o autorización correspondiente”.

Vista en su conjunto, y a pesar de contener deficiencias y ambigüedades en cuanto a la distinción conceptual entre la libertad de expresión, el derecho a la información y sus respectivas implicaciones<sup>52</sup>, el proyecto de Ley Federal de Comunicación Social contenía un conjunto de líneas estratégicas imprescindibles para replantear la relación entre el Estado, los medios y la sociedad. Un replanteamiento que no podía dejar de considerar los temas cruciales de la responsabilidad pública de los medios públicos y privados, el acceso efectivo a la información de interés público, la constitución de una instancia pública autónoma encargada de proteger y promover este derecho, así como un conjunto de garantías en torno al derecho de réplica, la cláusula de conciencia, el secreto profesional de los informadores, y la transparencia en el gasto en materia de comunicación.

Junto a esta iniciativa de ley, no puede dejar de mencionarse que de manera simultánea –y complementaria- en la LVI Legislatura se generaron una serie de propuestas de reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. En el primer caso, el aspecto central radicaba en la creación de un *Comité de Concesiones*, que mediante acuerdo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estaría autorizado a otorgar o revocar las concesiones y permisos para la operación de los medios. El Comité tendría facultades para establecer el conjunto de criterios técnicos, operativos y financieros a los que deberían ajustar

---

<sup>52</sup> El origen de tales problemas se encuentra en la definición de libertad de expresión que el proyecto de decreto retoma de algunas fuentes del derecho internacional. Así, define a la libertad de expresión como un derecho que comprende “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento”. Una definición de esta naturaleza genera dificultades cuando, por otra parte, se busca distinguir jurídica y analíticamente a la libertad de expresión (capítulo II de la Ley), del derecho a la información (capítulo III).

su conducta los concesionarios, así como para fijar de acuerdo a lo establecido por la ley las sanciones correspondientes a las eventuales violaciones, teniendo incluso la facultad para revocar las concesiones<sup>53</sup>.

En términos de revisión de los contenidos mediáticos, estas reformas conferían a la Comisión Nacional de Comunicación Social creada por la iniciativa de ley comentada antes, la facultad para "...vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos". Complementariamente, se señalaba como una atribución adicional de esta Comisión el vigilar que las transmisiones de radio y televisión dirigidas a la población infantil pudieran propiciar "... su desarrollo armónico, estimulen la creatividad y la solidaridad humana, procuren la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional" (Art.10-A).

De la misma manera que en el caso de la iniciativa de Ley de Comunicación Social, en este proyecto de reformas y adiciones a la Ley Federal de Radio y Televisión un punto medular era el de la composición del órgano rector respectivo, el llamado Comité de Concesiones, que poseía un carácter mixto, pero donde evidentemente los concesionarios tenían una representación menor, comparada sobre todo con la asignada a los miembros del sector académico<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Las causales para este escenario extremo fueron dos: "Enajenar la concesión, los derechos derivados de ella o el equipo transmisor, sin la aprobación del Comité de Concesiones", y detectar que "una misma persona física o moral posee acciones en más de dos sociedades concesionarias" (Art.31).

<sup>54</sup> La integración propuesta del Comité de Concesiones era la siguiente:

- a) Un representante de la Comisión Federal de Telecomunicaciones;
- b) Un representante de la Comisión Federal de Competencia Económica;
- c) Un representante de la Comisión Nacional de Comunicación Social, que no sea representante de los concesionarios en aquella;
- d) Dos representantes de los concesionarios, uno de los de la radio y otros de los de la televisión,
- e) Un miembro de la academia con dominio del área jurídica de medios de comunicación;
- f) Un miembro de la academia con dominio del área técnica de medios electrónicos de comunicación;
- g) Un miembro de la academia con dominio del área de periodismo o comunicación social y
- h) Un miembro de la academia con dominio del área de la educación.

Como puede observarse, desde el punto de vista de la operación práctica de los medios, estas reformas y adiciones implicaban un riesgo considerable para los grupos económicos que tradicionalmente habían dominado el campo de la comunicación social a partir de negociaciones bilaterales con los gobiernos en turno. En efecto, la inclusión de un organismo con amplio poder de decisión, de carácter mixto pero con fuerte presencia social, y en el que además los representantes del ejecutivo debían ser aprobados por dos terceras partes de la Cámara de Diputados, representaba un factor de incertidumbre inaceptable desde la perspectiva de los grupos mencionados.

Vale subrayar dicha cuestión en la medida en que a partir de este intento legislativo, el tema del tipo de organismo(s) rector(es) del ámbito comunicacional se convirtió en una de las fuentes de litigio fundamentales en la ruta de la reglamentación. Incluso, puede plantearse que junto a la consideración de las discrepancias ideológicas en torno a las definiciones formales de la libertad de expresión y el derecho a la información, la comprensión del posicionamiento de los actores en las discusiones respectivas tiene que hacer referencia a la disputa por el poder real, tanto ideológico-político como económico, expresada en términos de la composición, las atribuciones y el grado de independencia de las instituciones depositaria de la autoridad en materia de comunicación social.

### **2.2.1 La posición del Ejecutivo Federal (la tesis de la autorregulación) y los antecedentes de la campaña contra la "Ley mordaza".**

A propósito de la manera en que concluyeron los intentos de reglamentación en la LVI Legislatura, no puede dejar de mencionarse que en la posición del grupo parlamentario del PRI se dejó ver la ambigüedad proveniente de la coexistencia de un discurso formal en el que se reconocía la necesidad de una reglamentación

precisa en la materia, junto a un entorno político real en el que distintas posiciones y fuerzas, algunas provenientes del propio aparato gubernamental, apuntaban en sentido diferente. Así, la postura expresada por el diputado del PRI José Natividad González Parás, entonces secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, en el sentido de que los foros de consulta mencionados antes habían arrojado un consenso sobre la urgencia de actualizar y modernizar la legislación, no derivó en la participación de su partido en las iniciativas condensadas por el PAN, el PRD, y el PT. Y ello encuentra uno de sus motivos en las resistencias existentes por parte del poder Ejecutivo para avanzar en la dirección de la reglamentación.

Ciertamente, un indicador significativo de tal posición puede ser rastreado desde la intervención de Esteban Moctezuma, que en su ponencia ante la Cámara de Diputados en junio de 1995 había expresado, aludiendo a las fallidas tentativas de legislación previas, que ellas "no eran resultado de propuestas consensuales", agregando de manera preventiva:

"De ahí la inconveniencia de cualquier solución precipitada unilateral o impuesta. Hoy conviene establecer que el gobierno reconocerá y apoyará los consensos que se produzcan...".

Asimismo, no pude dejar de mencionarse que desde los inicios de su administración, la posición explícita del presidente Zedillo era inequívoca. Ya el siete de junio de 1995 había señalado:

"Es preferible la tolerancia que el costo que supondría limitar o constreñir el derecho a la información. Para la sociedad, es más útil que de ella surja un

código de ética que de vigencia a los postulados de los artículos sexto y séptimo constitucionales<sup>55</sup>.

Dicha declaración no era un simple comentario ocasional realizado a propósito de la conmemoración del día de la libertad de prensa, sino que expresaba la firme postura presidencial con respecto al tema, misma que alcanzaría un estatuto oficial definitivo en la redacción del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En efecto, en dicho documento se señalaba explícitamente que "el Ejecutivo Federal considera que pretender normar las garantías individuales sobre la libertad de expresión entraña más riesgos que beneficios... [aunque] estará en todo momento atento a las propuestas de la sociedad y del Legislativo".

Compensatoriamente, el PND planteaba el compromiso del Ejecutivo Federal de "proponer y adoptar medidas efectivas para cumplir regular, oportuna y suficientemente con el derecho a la información [por lo que] ofrecerá asiduamente la información económica y social generada por el Estado, que permita a la ciudadanía el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas". (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: 58.)

De esta manera, desde la lógica presidencial no constituía un problema mayor el que se fracturara el consenso parlamentario, pues incluso este hecho evitaba los riesgos de una *limitación* a la libertad de expresión y dejaba el campo abierto para acudir a un procedimiento alternativo, mucho menos costoso políticamente y que además remitía la responsabilidad en el tratamiento del tema a un sector externo al ámbito estatal. Es así, entonces, que la *autorregulación* de los medios se acredita oficialmente como una respuesta alternativa a la legislación

---

<sup>55</sup> Citado en el reportaje de Alonso Umutia y Claudia Herrera "Derecho a la información, un diferendo de 24 años; Ley Mordaza, la principal acusación", en La Jornada, 30 de mayo de 2001.

positiva en materia de comunicación social<sup>56</sup>, lo que tanto en esta etapa como en la siguiente -la de la LVII Legislatura-, minaría las posiciones favorables a la reglamentación.

En este contexto, y dada la evidente influencia de las posiciones del Ejecutivo en el grupo parlamentario del PRI, puede comprenderse mejor la actitud legislativa asumida por los diputados de ese partido.

Por otra parte, conviene apuntar que aunque sin la fuerza con que se expresaría en el intento de legislación siguiente, en esta coyuntura no dejaron de manifestarse las voces que aludían a los riesgos provenientes de una eventual "ley mordaza" y que ya anunciaban el tipo de argumentos y de campaña que se desplegarían con intensidad en el periodo siguiente. Ignacio Burgoa, por ejemplo, llegaría a declarar que "la reglamentación a los artículos sexto y séptimo de la Constitución sería un atentado contra la libertad de información, porque la ley reglamentaria tendría peligrosamente que definir limitantes y podría ser, desde luego, un camino para la autorización de una dictadura totalitaria que viniera a coartar la libre emisión del pensamiento"<sup>57</sup>.

Con este tipo de antecedentes, pero con una correlación de fuerzas legislativas distinta, es que se arriba el siguiente intento de regulación del régimen de comunicación social.

---

<sup>56</sup> Aunque el tema de la relación entre legislación positiva y códigos de ética - instrumentos fundamentales de la autorregulación- lo tratamos en otra parte de la investigación, no queremos dejar de mencionar aquí uno de los problemas a nuestro parecer fundamentales de la posición que hace decaer en dichos códigos la regulación de la actividad de los medios. Por esta vía, y más allá de lo irreprochable que puedan ser las prescripciones contenidas en un código de ética determinado, lo cierto es que su aceptación cabal y su instrumentación práctica quedan sometidos al juicio y a la voluntad de quienes generan opinión e información. El que esto sea así impide, evidentemente, garantizar de manera institucional el control de los poderes mediáticos de carácter fáctico y, con ello, incidir en su responsabilidad social.

<sup>57</sup> *La Jornada*, 7 de junio de 1995.

### 2.3 EL RELEVO DE LA LVII LEGISLATURA Y LA CAMPAÑA MEDIÁTICA CONTRA LAS PROPUESTAS DE REFORMA LEGAL.

Hasta aquí se han mencionado las características más relevantes del conjunto de propuestas legales generadas por la LVI Legislatura, así como algunos de los factores que incidieron en su bloqueo legislativo. Como señalamos antes, el paquete respectivo no había sido dictaminado en comisiones ni, evidentemente, votado por el pleno de la Cámara de Diputados, por lo cual se transmitió en calidad de proyecto a la LVII Legislatura, misma en la que se iniciaría su análisis y discusión a fin de elaborar un anteproyecto de dictamen. Al respecto, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía planteó un programa de trabajo para reiniciar el procesamiento legislativo respectivo<sup>58</sup>.

Los integrantes de la nueva Legislatura consideraron necesario compenetrarse con los tópicos de la materia y abrir un nuevo espacio de reflexión y debate para estar en condiciones de proseguir con la labor legislativa. Se sucedieron así, desde febrero y hasta mayo de 1998, una serie de seminarios internos, foros internacionales y consultas especializadas con académicos, periodistas y organizaciones diversas vinculadas al mundo de la comunicación, con el fin de afinar el criterio de los legisladores.

Empero, con la gran cantidad de elementos de juicio acumulados a lo largo de veinte años de discusión y tres intentos legislativos previos, parece válido preguntarse por qué, una vez más, se planteó como indispensable abrir nuevas y prolongadas rondas de análisis y deliberación sobre un tema que más allá de los elementos sustantivos que sin duda podían todavía aportársele, había logrado ya traducirse en iniciativas legales específicas. Visto este fenómeno en retrospectiva,

<sup>58</sup> Cfr. *Informe sobre la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social*, en <http://www.ietd.org.mx/medios/iniciativa.html>. De este documento retomamos buena parte de los elementos informativos sobre el lapso transcurrido entre el final de la LVI Legislatura y el comienzo, el 30 de septiembre de 1998, de la campaña de medios contra la llamada "Ley Mordaza".

no parece haber otra explicación que la que nos remite a los tiempos necesarios para la exploración de las condiciones políticas imperantes en cada coyuntura, la medición de la fuerza de las tendencias parlamentarias o extra parlamentarias que apoyaban o se oponían a la reglamentación y el cálculo político de cada fuerza involucrada en torno al costo de comprometerse a fondo con la reforma u optar mejor por un nuevo aplazamiento. Un patrón que, como veremos después, estaba aún lejos de agotarse.

El desenlace de esta fase parece confirmar nuestra hipótesis. En efecto, después de concluido este periplo deliberativo, los miembros de la Comisión de RTC acordaron por unanimidad, en junio de 1998, revisar en los respectivos grupos parlamentarios las iniciativas que habían sido turnadas por la anterior Legislatura y determinar qué contenidos se sostenían y cuáles no. Esta etapa se prolonga hasta septiembre, cuando se decide crear la Subcomisión Revisora de la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, compuesta por tres miembros de cada grupo parlamentario y que se dio a la tarea de incorporar las modificaciones consideradas pertinentes, derivadas del proceso de análisis y consulta antes mencionado. La Subcomisión trabajó de manera regular en esa perspectiva logrando un avance del 60% en la visión consensada de la Iniciativa (Corral, 1999:17), hasta que el 28 de septiembre los representantes del Partido Revolucionario Institucional consideran necesario pedir un receso para evaluar al interior del partido los temas aún en discusión, entre los que se encontraban algunos de suma importancia, como los relativos a los derechos y obligaciones de las empresas informativas y de los informadores; la llamada información clasificada; las responsabilidades de los medios del Estado y las características de la Comisión Nacional de Comunicación Social.

No resulta complicado deducir que la decisión del PRI daba cuenta de que se había llegado ya a un punto del trabajo legislativo que de continuar adelante difícilmente tendría retorno. Todas las fases previas se habían cumplido

exhaustivamente y no quedaba ya espacio dentro de la dinámica parlamentaria para postergar una decisión sobre la Ley. No puede olvidarse tampoco, que en esta Legislatura por primera vez el PRI no contaba ya con la mayoría simple en la Cámara de Diputados y que la coalición opositora le había infligido derrotas significativas desde el inicio de sus trabajos. Ciertamente, el PRI parecía encontrarse en una situación muy comprometida: por una parte, había sido copartícipe del proceso, legitimando de hecho la necesidad de la reglamentación, pero, por otra, seguía dependiendo políticamente de las directrices de un poder Ejecutivo que, como ya señalamos, sostenía firmemente la posición de la auto regulación de los medios y de la apertura informativa gubernamental a través de medidas unilaterales, es decir, sin necesidad de mediaciones legislativas. Más aún, su *debilidad* parlamentaria lo inhabilitaba para frenar por sí solo, cuando menos en la Cámara de Diputados, el proceso en curso.

Es en este contexto donde pensamos que debe situarse y analizarse la irrupción, a partir del 30 de septiembre de 1998, de la fuerte campaña mediática de desprestigio contra la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, que fue llamada, con claros propósitos descalificadores, "Ley Mordaza". La aparición de una intensa presión externa en el escenario, da cuenta de la percepción que los grupos de poder opuestos a la regulación —básicamente los dueños de varios medios impresos y la propia CIRT— tenían, hacia fines de 1998, acerca del punto al que se había llegado en el trabajo parlamentario y de los riesgos que se corrían de no influir drásticamente en su dinámica.

Como se ha señalado (Ehrmann, 1975), estos grupos, entendidos como asociaciones voluntarias que tienden a agruparse para defender sus intereses<sup>59</sup>, buscan generalmente presentar sus reivindicaciones de manera tal que aparezcan

---

<sup>59</sup> La definición de interés que plantea este autor proviene de Joseph LaPalombara (1964), quien señala que éste debe ser visto como "un deseo consciente de que la política gubernamental, o la asignación de valores por parte de las autoridades competentes, vaya en una determinada dirección general o específica". (p. 16)

como coincidentes con una demanda de tipo general. En el caso que nos ocupa, la orientación de la campaña desarrollada por los empresarios de la comunicación, se estructuró alrededor de la *defensa* de la libertad de expresión frente a una ley que amenazaba a la sociedad en su conjunto. Fue factible apreciar entonces una regla general concerniente a la búsqueda de legitimidad de las acciones de estos grupos, basada en "la supuesta compatibilidad entre sus pretensiones y los valores de la comunidad" (*op. cit.*: 244).

El embate contra la Iniciativa se instrumentó a través de un número considerable de periódicos (El Universal, La Afición, Excélsior, Ovaciones, La Prensa, El Heraldo de México, *unomásuno* y El Sol de México) y fue apoyado por los concesionarios de la radio y la televisión<sup>60</sup>. La forma en la que se desarrolló esta campaña no dejaba prácticamente ninguna duda acerca de su carácter concertado y su intención manipuladora. Como bien apunta Javier Corral (1999: 17): "la simultaneidad y uniformidad de las notas periodísticas y de los comentarios radiofónicos difundidos en esos medios —prácticamente las mismas cabezas y casi en todos los mismos textos y enfoques— sugiere un acuerdo previo de los editores con concesionarios para dar a conocer su rechazo a cualquier intento de legislación en materia del derecho a la información". En el mismo sentido, Raúl Trejo Delarbre señaló: "con una simultaneidad más que sospechosa, varios diarios denunciaron la existencia de una propuesta legal para limitar la libertad de expresión. Más que dar una noticia, algunos de esos medios editorializaron, mezclando una información que realmente no es tal con juicios apresurados, pero intencionados, en torno de un proyecto que se encuentra a

---

<sup>60</sup> Algunas de sus expresiones más ilustrativas fueron éstas: "no corresponde al Estado fijar normas éticas a los medios, a riesgo de coartar la libre expresión de las ideas y socavar la libertad que hoy nos nutre". (Ealy Ortiz, director de El Universal); "Dictaminar una ley que regule la participación de los medios de comunicación sin que éstos sean consultados, significaría la muerte de la industria de la radio y la televisión" (Emilio Nassar, ex presidente de la CIRT); "Mediante la creación de un Comisión se pretende manejar con intereses partidistas a los medios de la República, impresos y electrónicos". Editorial de *El Heraldo de México*.

discusión en una de las comisiones de la Cámara de Diputados<sup>61</sup>.

De hecho, uno de los objetivos centrales de la campaña era el de violentar un proceso legislativo que aún no concluía y que, por lo tanto, no había arrojado todavía un producto legal definitivo con respecto al cual se pudiera realizar una crítica sustentada<sup>62</sup>. Como lo observó en su momento el coordinador parlamentario del PAN, Carlos Medina Plascencia, "el proceso de revisión y análisis de la iniciativa de ley de Comunicación Social aún continúa. Está claro que no existe todavía ni siquiera un anteproyecto de dictamen. Sin embargo, se ha difundido a través de diversos medios que se pretende legislar a favor de lo que se ha llamado una 'Ley Mordaza', e incluso que se pretenden cancelar —con base en esa supuesta ley—, las concesiones actuales de radio y televisión"<sup>63</sup>.

También el coordinador parlamentario del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, fijó su posición con respecto a esta campaña en una carta dirigida a Juan Francisco Ealy Ortiz, presidente y director general de El Universal, diario protagónico de la misma, en los siguientes términos: "si la objeción [contra la iniciativa de ley] se concretara a determinadas tesis, sostenidas por fracciones parlamentarias o por individuos miembros del Congreso, considero que deberían ser rebatidas directamente, en el contexto de un debate democrático digno de ese nombre. Lo que estimo impropio y aún sospechoso es que se enderece una campaña en contra de actores indeterminados sin que se especifique el origen de las propuestas que se condenan". Al mismo tiempo, Muñoz Ledo iba más lejos y ubicaba lo que desde su punto de vista se encontraba detrás de la campaña: "la verdad es que los actores más atrasados del oficialismo y algunos de los manipuladores tradicionales de la información intentan aprovecharse de la

<sup>61</sup> Cfr. "Fue borrego, no Mordaza", en *La Crónica de hoy*, 1 de octubre de 1998.

<sup>62</sup> Al respecto, Miguel Ángel Granados Chapa comentó: "se le ha querido matar en flor para que se concluya, como lo hizo en 1981 el diputado el diputado Luis M. Farías... que en este asunto de la comunicación social es imposible hallar la cuadratura del círculo". Cfr. "Desinformación sobre información, en *Reforma*, 5 de octubre de 1998.

<sup>63</sup> Cfr. "Un dictamen que no existe", en *Reforma*, 2 de octubre de 1998.

discusión que su propio partido y el gobierno han formalmente consentido, para desacreditar a la oposición. El objetivo es transparente y casi confeso: enfrentar a los aliados naturales e indisolubles de todo cambio democrático: la prensa libre y el Poder Legislativo independiente<sup>64</sup>.

Aunque deba puntualizarse que los puntales de la campaña eran justamente los diarios que difícilmente podrían ser ubicados como parte de la "prensa libre", lo cierto es que el saldo político de este episodio fue negativo para el Poder Legislativo. Y lo fue en buena medida porque en la crítica a la "Ley Mordaza" se activaron resortes muy elementales pero ciertamente efectivos propios del sensacionalismo mediático.<sup>65</sup> La distorsión de los hechos, la simplificación argumental, la repetición y amplificación concertada de la *noticia*, la explotación del temor y la descalificación del interlocutor vía su caricaturización, se conjuntaron eficazmente para descarrilar en definitiva el esfuerzo legislativo.

De poco sirvió políticamente que la Comisión de RTC remitiera aclaraciones a los medios involucrados y que se intentara explicar ante la opinión pública que el proceso legislativo aún estaba en curso. A pesar de que se advirtió que se habían hecho modificaciones importantes al proyecto original, que existían temas centrales por revisar y que por lo tanto no existía una propuesta legislativa acabada, y aunque se reafirmó que no había la menor pretensión de coartar la libertad de expresión, ya no fue posible reencauzar eficazmente el proceso. En noviembre de 1998 la Comisión de RTC acordó que la Subcomisión revisora concluyera sus trabajos y los presentara al pleno de la Comisión, pero ello ya no ocurrió. Los representantes del PRI no volvieron a presentarse y la discusión fue

<sup>64</sup> Carta publicada en *El Universal*, el 5 de octubre de 1998.

<sup>65</sup> Curiosamente, el perfil que adquirió la campaña mostró de manera práctica la urgencia por legislar en la materia. Como bien detectó Raúl Trejo (*loc. cit.*), quienes se oponen al cambio de las leyes que rigen a los medios "lo hacen de manera tan engañosa, confundiendo propuestas con decisiones y noticias con opiniones, que ese sólo comportamiento se está convirtiendo en una más de las muchas evidencias de la falta de leyes claras, cumplibles y equitativas para que los medios mexicanos se acaten principios como el derecho de rectificación, entre tantos otros".

abandonada paulatinamente.

En este desenlace, parece entonces haber jugado un papel fundamental el impacto que la campaña mediática tuvo en la percepción de los propios partidos, principalmente del PRD y el PAN, en torno al costo político que implicaría seguir adelante con la tentativa reguladora. No puede obviarse el hecho de que en 1999 comenzarían los preparativos para la siguiente contienda electoral y que por lo tanto ninguna fuerza arriesgaría una parte importante de su capital político yendo en contra de un flujo de opinión adverso, por más que este hubiera sido artificial y falazmente inducido. En esta ocasión, las presiones no tuvieron como destinatario al poder Ejecutivo<sup>66</sup>, como en el primer intento de reglamentación que hemos tratado, sino a fuerzas políticas que estando como nunca antes en una posición estratégica para hacerlo —la oposición tuvo, a pesar de los intentos en contrario, mayoría simple hasta el final de la LVII Legislatura—, no lograron articular entre sí una sólida alianza parlamentaria que impulsara decididamente la reglamentación y que afrontara los riesgos derivados de un enfrentamiento más profundo con los empresarios de la comunicación. De hecho, hacia principios de octubre, el entonces dirigente nacional del PRD, Andrés Manuel López Obrador, fijó su postura, adscribiéndose sorpresivamente a la tesis de la autoregulación y rechazando la iniciativa aduciendo que contravenía la libertad de expresión<sup>67</sup>. Adicionalmente, y como

<sup>66</sup> Más aún, diversos comentaristas apuntaron la posibilidad de que dada la homogeneidad y simultaneidad de la campaña, así como los elogios que en ella se vertieron a la tesis de la auto regulación asumida por el Presidente y su Secretario de Gobernación —Francisco Labastida—, haya existido una participación directa del Gobierno en la misma. Al respecto puede consultarse *La reforma de los medios. Voces en torno a la iniciativa de la Ley Federal de Comunicación Social*. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, México, 1998.

<sup>67</sup> En el comunicado emitido por López Obrador se planteó así su rechazo a la iniciativa: "1. El PRD respeta la libertad de expresión y no acepta ningún mecanismo de control que la restrinja o la limite. 2. El PRD está en contra del régimen de concesiones, por sostener que los medios de comunicación no deben estar sometidos, ni de hecho ni de derecho, a la voluntad de los hombres de los Pinos o de la Secretaría de Gobernación, sea del partido que sea, y 3. Nuestro partido manifiesta también, como se estableció en la época de Juárez y Lerdo de Tejada, que la prensa se regula con la prensa, y sólo con el límite que le impone el respeto a la dignidad y al derecho a la defensa y el respeto al derecho de réplica". *La Jornada*, 4 de octubre de 1998. Al respecto, Federico Reyes Heróles señaló el 6 de octubre lo siguiente: "la semana pasada el líder del PRD también tomó distancia [del proyecto de iniciativa.] ¿Por qué? En medio queda solitario como fuerza nacional, el PAN (Cfr. "Andanzas de la reacción", *Reforma*, 6 de octubre de 1998.)

señalamos antes, la cercanía de un nuevo proceso electoral jugó como un contra incentivo adicional, imprimiéndole una nueva lógica al comportamiento de los partidos, orientando sus dinámicas más hacia el campo de la competencia que al del acuerdo<sup>68</sup>.

Además, y justamente vinculado con la problemática electoral, en la explicación de este nuevo aplazamiento legislativo, no puede pasarse por alto el hecho de que gracias a la reforma electoral de 1996, los partidos habían conseguido, por mandato constitucional, un acceso mucho más pleno a los medios de comunicación bajo condiciones de equidad<sup>69</sup>. En sentido estricto, la reforma electoral de 1996 permitió avanzar de manera significativa en los objetivos que desde la reforma política de 1977 se habían asignado a los partidos políticos en tanto instrumentos centrales del derecho a la información. Constituyendo en sí un avance de primer orden, objetivamente esta reforma tornó menos urgente para los objetivos propios de los partidos la reglamentación de carácter general.

Así, en un escenario marcado por presiones, boicots y falta de incentivos, se cancelaron las posibilidades de resolver una de las asignaturas pendientes principales del proyecto de Reforma Política del Estado iniciado cuatro años antes.

---

<sup>68</sup> El subsecretario de Desarrollo Político de la SEGOB en la administración de Vicente Fox, Juan Molinar, plantearía en su momento la influencia que los calendarios electorales tienen en la labor legislativa. "La política sigue, en una democracia, una serie de calendarios muy precisos, calendarios electorales... Cada tres años hay elecciones y, entonces, el periodo para poder lograr colaboración, es de 15 a 20 meses. Los otros son: *vámonos a la campaña*". (Entrevista publicada en *Reforma*, 28 de abril de 2002, p. 4A)

<sup>69</sup> En el plano reglamentario, la disposición constitucional se tradujo en un aumento sustancial del tiempo oficial gratuito durante las campañas y se estableció el compromiso de que dicho tiempo se utilizara en los horarios de mayor audiencia, distribuyéndose con el mismo criterio que el dinero público. Además, se fijaron topes a la contratación de tiempos en radio y televisión. De manera importante, se estableció la realización de monitoreos aleatorios por parte del IFE a los noticieros de radio y televisión y la promoción de debates públicos entre los candidatos. Adicionalmente, se le reconoció a los candidatos, a los partidos y a las coaliciones el derecho de aclaración respecto de la información difundida por los medios de comunicación y que a su juicio deformaran hechos o situaciones relacionados con su persona o sus actividades. Cfr. (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 440-441)

## 2.4 DESPUÉS DE LA ALTERNANCIA: NUEVO CONTEXTO POLÍTICO Y REPLANTEAMIENTO DEL DEBATE EN TORNO AL RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN SOCIAL.

Sin duda, y más allá de las innegables consecuencias políticas ligadas a la alternancia en el poder Ejecutivo Federal, el resultado de las elecciones de julio de 2000 generó un efecto simbólico de grandes proporciones, que se expresó en un redimensionamiento de las expectativas en torno a la "nueva era" que recién se inauguraba. Estimulado sobre todo por los propios discursos pronunciados durante la campaña electoral por el ahora presidente, el clima ideológico político predominante propició el surgimiento y el relanzamiento de las más diversas iniciativas vinculadas con el *cambio*. Después de todo, si las fuerzas encabezadas por Vicente Fox habían logrado lo que durante décadas se percibió como meta política inalcanzable, la derrota presidencial del PRI, dentro del *imaginario colectivo* —en tanto sistema de significación capaz de dotar de sentido a las prácticas sociales (Ansart: 1983)— no era desproporcionado esperar el desencadenamiento de un proceso tan rápido como profundo de transformaciones económicas, sociales y políticas capaces de redefinir en corto tiempo y de manera integral la fisonomía de la nación.

Evidentemente, y como bien lo ha explicado Sartori, la política de "superoferta" que con frecuencia se presenta en las contiendas electorales tuvo también en el caso mexicano el correlato inevitable del incumplimiento y el desencanto. Pasado el clímax del triunfo electoral y de cambio de gobierno, la normalización del proceso político comenzó a hacer evidentes, sobre todo después del primer año de gestión, las limitaciones efectivas del proyecto de cambio prometido. Al respecto, se pueden mencionar diversos elementos que de forma particular o combinada incidieron en el acotamiento del mismo, y que van de las fallas en los diagnósticos de los principales problemas del país a la

incapacidad política para darle coherencia a una conducción gubernamental clara y eficaz, pasando por la subestimación de los factores de poder provenientes del "antiguo régimen", así como el desconocimiento real o interesado, de lo que ya se había podido avanzar políticamente en los años anteriores.

Mencionamos lo anterior, porque pensamos que es en este horizonte problemático donde deben situarse tanto el origen y las vicisitudes del nuevo proyecto de Reforma del Estado formulado al amparo del triunfo foxista, como el lugar que en tal proyecto ocupó el régimen de comunicación social.

La reedición del proyecto de Reforma Política del Estado comenzó en esta ocasión a perfilarse en el marco de la llamada Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, coordinada, a encomienda de Vicente Fox, por Porfirio Muñoz Ledo<sup>70</sup>.

El sentido que se le dio a este proyecto de reforma fue enunciado por el entonces presidente electo en los siguientes términos: "el cambio del 2 de julio va profundizándose día con día. No fue sólo un cambio de gobierno, un cambio de partido, un cambio histórico. Sino fue la puerta de entrada de nuestro país hacia el siglo XXI y fue sin duda la puerta de entrada hacia la participación de la sociedad entera en la definición del proyecto nacional, en la definición de la Reforma Política del Estado y en la definición de las tareas que enfrentamos día con día... La elección del pasado 2 de julio fue contundente en cuanto a que expresó la voluntad irrevocable a favor de un cambio político profundo que destierre el autoritarismo, la corrupción, la ineficiencia, el centralismo y todos aquellos vicios que se generaron a lo largo de los años... La transición política de nuestro país, a diferencia de otras que ocurrieron en la segunda mitad del siglo anterior, radica en la superación de un sistema político caracterizado por su alta concentración del

---

<sup>70</sup> La encomienda de Vicente Fox a Muñoz Ledo se dio el 14 de junio del año 2000, pocos días antes de la elección presidencial. La sesión de instalación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado se realizó el 21 de agosto de 2000. Cfr. (Muñoz Ledo, 2001)

poder y su reemplazo por otro de naturaleza eminentemente democrática, fundado en el Estado de derecho<sup>71</sup>.

Como puede observarse, la perspectiva desde la cual fue concebida esta nueva etapa de la vida política del país guardaba coherencia con el tipo de oferta realizada durante la campaña, en la que los matices en el diagnóstico sobre el tipo de reforma necesaria eran sustituidos por definiciones genéricas en torno a la superación global de una era y a su sustitución por otra radicalmente distinta, a través de un proceso autodefinido de manera laxa como de *transición*<sup>72</sup>.

La agenda de trabajo de dicha comisión comprendió muchos de los temas que ya habían sido contemplados en la agenda de la Reforma de 1995 y añadió algunos nuevos. Los grandes ejes del nuevo proyecto se condensaron en seis bloques temáticos que dieron lugar a las siguientes mesas de trabajo:

- 1) Derechos humanos y libertades públicas,
- 2) Objetivos económicos y sociales del Estado,
- 3) Representación política y democracia participativa,
- 4) Forma de gobierno y organización de los poderes públicos,
- 5) Federalismo, descentralización y autonomías, y
- 6) Constitución y globalidad.

El detalle de los subtemas que componen cada uno de estos ejes temáticos puede consultarse en el Anexo 3.

---

<sup>71</sup> El discurso completo puede consultarse en Muñoz Ledo (2001: 23-26)

<sup>72</sup> El énfasis en el carácter *transicional* que asumía el nuevo gobierno fue reiterado por el entonces coordinador del área política del equipo del presidente electo y futuro secretario de Gobernación, Santiago Creel (2001): "El cambio en un proceso de transición, naturalmente se da por vía de la reforma de las instituciones. A las instituciones políticas, económicas y sociales, a esas nuevas instituciones que nos van a permitir alojar, hospedar la nueva realidad del México del año 2000".

Dentro de estos ejes, la temática de la comunicación social se ubicó en el tercer bloque, incluyendo cuestiones tales como:

- Sistemas de información. INEGI
- Ley de radio y televisión; régimen de concesiones
- Derechos y deberes de los comunicadores
- Códigos de conducta y responsabilidad informativa; defensa de los particulares: derecho de réplica y rectificación
- Función social de los medios de comunicación

Desde una perspectiva general, es posible detectar que las preocupaciones y prioridades centrales de este proyecto reformista, guardaban una relación mucho más estrecha con el tema del ejercicio del poder y la gobernabilidad en un contexto de alta pluralidad, que con el relativo a las reglas de la competencia para acceder a los puestos de representación y de gobierno. Ello no es casual. Finalmente, tal y como lo expusimos en el primer capítulo del trabajo, en el proceso previo de Reforma del Estado esta problemática había quedado saldada en sus aspectos fundamentales.

En todo caso, no puede pasarse por alto el hecho de que tanto el proyecto zedillista -a partir de la LVII Legislatura- como el foxista, con una diferencia radical que anotaremos adelante, tuvieron que afrontar el hecho de no contar con una mayoría legislativa<sup>73</sup> que permitiera darle continuidad y certidumbre a las propuestas originales surgidas de las iniciativas políticas del poder Ejecutivo. Ello significó, para el gobierno foxista, que se generara un primer desfase entre los planteamientos de carácter integral contenidos en el documento de *Conclusiones y Propuestas de la Comisión para la Reforma del Estado* y lo que apareció como

---

<sup>73</sup> Nos referimos, evidentemente, no a la mayoría calificada que ningún partido puede tener por sí solo, sino a la mayoría simple necesaria para realizar cambios legales de rango no constitucional.

punto de consenso en la firma del *Acuerdo político para el desarrollo nacional* el ocho de octubre de 2001<sup>74</sup>.

Pero a pesar de este acotamiento, basado en una negociación de carácter sumamente general, la primera mitad de la administración foxista vería frustrados prácticamente todos los intentos por avanzar en la instrumentación práctica de la Reforma del Estado. El reacomodo de las fuerzas políticas después de la alternancia, se tradujo en la imposibilidad de encontrar puntos de acuerdo que hicieran posible avanzar en la consolidación de las condiciones jurídico institucionales necesaria para actualizar la estructura del Estado y para generar un nuevo tipo de relación entre éste y la sociedad. Finalmente, la coincidencia entre el PRI – o de manera más precisa entre la perspectiva de la administración zedillista- y la visión panista en torno a asuntos fundamentales, que había funcionado como palanca del cambio legislativo en una circunstancia marcada ya por la inexistencia de mayoría en la Cámara de Diputados, dejó de operar en la LVIII Legislatura, con los consiguientes efectos de parálisis en asignaturas fundamentales para el país.

En este contexto, y en lo que toca a los pronunciamientos y las discusiones en torno a la función y a la importancia de los medios de comunicación durante la primera etapa de la administración de Vicente Fox, puede observarse cómo éstos se vieron constantemente marcados por el tipo de relación que el propio titular del Ejecutivo estableció con ellos en un ambiente sumamente complejo desde el punto de vista político. Fue ésta una relación sin duda ambivalente en la que, junto a la certeza presidencial sobre la importancia política de los medios, se generó un progresivo malestar acerca del tipo de evaluación que los mismos hacían en torno a su gestión.

---

<sup>74</sup> Cabe apuntar que, por cierto, dicho Acuerdo, en su numeral 8, establecía la necesidad de "Llevar a cabo una revisión integral de la legislación de los medios electrónicos, para mantener una relación transparente y democrática entre éstos y el Estado".

Evidentemente, para un actor político que en buena medida había cifrado su triunfo electoral en un uso sumamente eficaz de las técnicas comunicacionales, el creciente desencuentro entre la imagen de la realidad nacional proporcionada por los medios —especialmente la prensa— y la propia percepción de la presidencia de los resultados efectivos de su trabajo, no era un hecho que pudiera ser ignorado. Desafortunadamente, la manera en que se procesó el progresivo distanciamiento entre el presidente y los medios<sup>75</sup> no condujo a una reflexión autocrítica o a un debate más serio sobre la responsabilidad social de los comunicadores. Lejos de ello, el titular del Ejecutivo optó simplemente por afirmar, primero, que no lo sacarían del poder a “periodicazos” y por señalar públicamente después que los medios estaban muy lejos de recoger lo que en realidad sucedía en el país<sup>76</sup>. Afirmación ésta que seguiría repitiendo durante la primera mitad de su administración a propósito de distintas críticas, tanto de forma como de fondo, a su peculiar concepción del ejercicio del poder presidencial.

Por supuesto, una posición como ésta no condujo a otra cosa que a una espiral de descalificaciones recíprocas que se constituyeron en un obstáculo adicional para crear un clima favorable a la discusión integral sobre el régimen de

---

<sup>75</sup> Dicho distanciamiento fue más claro con la prensa, que por su propia historia ha tenido una mayor vocación y posibilidad de crítica, aunque también ocurrió con los medios electrónicos, que con independencia de sus críticas sustantivas fueron decisivos en la difusión masiva de los “yerros” presidenciales (del uso de las botas de charol al beso con su esposa frente al Vaticano, pasando por la mala referencia a Jorge Luis Borges y su desconocimiento del protocolo en las giras presidenciales, entre algunos de los más sonados).

<sup>76</sup> Si se quiere comprender mejor la magnitud de la molestia presidencial hacia el trabajo de los comunicadores, quizá no haya que aludir al tipo de observaciones o diagnósticos críticos realizados por los medios sobre las deficiencias de las políticas públicas foxistas, la falta de consistencia de su gabinete, o su heterodoxo *estilo personal de gobernar*. Más bien, sería necesario apuntar al enorme efecto que todo ello tuvo en la percepción social acerca del desempeño del nuevo gobierno y en particular de su conductor principal, el presidente de la República. Ciertamente, la manera en que se fue decantando en la opinión pública la certidumbre de que los efectos de la alternancia en el Poder Ejecutivo no guardaba relación alguna con las promesas hechas en campaña, provocó una drástica caída en la popularidad del primer mandatario. Para enero de 2002 el nivel de aprobación del desempeño presidencial había descendido ya por debajo de la franja crítica del cincuenta por ciento, habiendo arrancado en su primer mes de gobierno en el 79 %, para ubicarse en cuarenta y ocho puntos de aceptación, hecho inédito desde su toma de posesión en diciembre de 2000. Cfr. la encuesta nacional realizada por el periódico *Reforma* en enero de 2002 y publicada el 23 del mismo mes en dicho diario.

comunicación social en su triple vertiente de libertad de expresión, derecho a la información y responsabilidad pública de los medios. Evidentemente, en la disputa con el jefe de gobierno estos últimos demostraron, una vez más, su relevancia como actores políticos de primer orden. Y lo hicieron, en primer lugar, a partir de la defensa abierta de lo que consideraron como su derecho a ejercer una libertad de expresión irrestricta, sobre todo en el contexto de un nuevo gobierno asociado con la consigna del cambio y la crítica del autoritarismo. De aquí que ante los reclamos presidenciales, los medios, y fundamentalmente la prensa, dieran respuestas que fueron de la sorpresa a la indignación, endureciendo paulatinamente su posición frente a lo que consideraron una terrible falta de madurez política del jefe del Ejecutivo, que lo mostraba inconsistente con su propio discurso democrático<sup>77</sup>.

Sin embargo, y como si se tratara de una cuestión vinculada exclusivamente con un afán hipercrítico de los medios, en la visión presidencial parece no haber habido lugar para una reflexión más profunda acerca de las causas de la dinámica seguida por éstos en el contexto de la alternancia, y menos aún para un planteamiento serio con respecto al tema de su responsabilidad pública. Frente a un clima de opinión relativamente adverso, crispado por una sensación creciente con respecto a la incapacidad del ejecutivo para materializar las promesas del cambio, el gobierno del presidente Fox optaría, como lo analizaremos más adelante, por una estrategia encaminada a reafirmar las condiciones políticas de la alianza con los grandes medios de comunicación electrónicos a través de la emisión de un decreto de altísimo impacto y un nuevo reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, así como a propiciar el silenciamiento de las voces especialmente críticas y con influencia en los públicos políticamente atentos, como

---

<sup>77</sup> En este contexto en el que hay que ubicar declaraciones como las del Presidente de la Sociedad Interamericana de Prensa, Robert Cox, quien afirmó: "Vicente Fox ha utilizado un lenguaje típico de los caudillos... es necesario que acepte que las malas noticias no son culpa de la prensa y que la crítica es muy importante para los gobiernos". Entrevista con Robert Cox publicada el 6 de noviembre de 2001 en el diario *Reforma*, p. 4.

sucedió en el caso de CNI-Canal 40.

En tales circunstancias, en la primera etapa de la administración foxista, el tema de la legislación en materia de comunicación social experimentó un tratamiento singular, en tiempos y pistas distintas, y en el que el tema del acceso a la información pública se separó y se privilegió con relación al de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, que mantuvo un bajo perfil hasta que las iniciativas presidenciales antes mencionadas, así como el litigio abierto entre Televisión Azteca y Canal 40, que excedió sobradamente el ámbito de un conflicto comercial entre particulares, contribuyeron decisivamente a su reposicionamiento a finales de 2002. Por ello mismo, conviene analizar dichos temas por separado.

#### **2.4.1. La construcción de consensos para la formulación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

En este ámbito, y sin restar méritos a una coherente posición del Ejecutivo con respecto al tema<sup>76</sup>, un factor decisivo para avanzar con celeridad parece haber sido el replanteamiento de la estrategia de cambio del régimen de comunicación social por algunos de sus principales impulsores. A la luz de lo que había sido la frustrante experiencia previa, los actores políticos, sociales y académicos que habían jugado un papel de primer orden en las coyunturas de la LVI y LVII Legislaturas, optaron por seguir una estrategia gradualista que hiciera posible generar consensos amplios y concretar acuerdos alrededor de la vertiente del

---

<sup>76</sup> A fines de mayo de 2001, la entonces vocera de la presidencia, Martha Sahagún, anunció oficialmente que se buscarían los consensos necesarios para elaborar una ley de acceso a la información que era, dijo, "un compromiso que el presidente Fox hizo desde la campaña". El propósito de la ley desde el punto de vista gubernamental era claro: "nos parece que esa ley ayudaría de manera sustantiva a reducir la corrupción, a transparentar la gestión gubernamental, a cambiar el rostro de la administración pública y a crear un mejor ambiente, inclusive, para los negocios y los inversionistas, ya que no habría ahí ninguna información de tipo privilegiado en ningún sentido, ni de licitaciones, ni de manejo de la economía. *La Jornada*, 28 de mayo de 2001.

régimen de comunicación social menos divisiva, esto es, la relativa al acceso a la información pública, a su vez parte central del derecho a la información en sentido amplio<sup>79</sup>.

Durante el 2001 los esfuerzos de académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales y representantes de medios de comunicación interesados en hacer avanzar una ley capaz de garantizar efectivamente el acceso a la información, se aglutinaron en el llamado *Grupo Oaxaca*<sup>80</sup>, que se planteó como objetivo fundamental el generar una iniciativa legal que garantizara el mencionado derecho ciudadano.<sup>81</sup>

Cabe subrayar que la acción de dicho colectivo tuvo un fuerte impacto en la discusión político-legislativa desarrollada en esta coyuntura, sobre todo por la eficacia de su inserción en ella a partir de la *Declaración de Oaxaca* -que tomó como marco de referencia el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948<sup>82</sup>-, así como por el activismo desplegado desde el momento e su presentación, mayo de 2001, hasta el momento de la aprobación final de la ley respectiva.

Vista en retrospectiva, la estrategia seguida por el *Grupo Oaxaca* mostró

---

<sup>79</sup> Con respecto a esta estrategia, Ernesto Villanueva, uno de los académicos comprometidos con la modernización del régimen de comunicación social en México, señaló: "lo ideal sería tener una ley reglamentaria de los artículos 6° y 7° constitucionales, una ley marco donde cupiera todo. Pero tenemos que interactuar con una realidad política que se impone y si insistimos de una vez en sacar todo, no vamos a sacar nada. *La Jornada*, 28 de mayo de 2001. En el mismo sentido, Javier Corral señaló: "Después de 20 años de resistencia es un paso fundamental que por lo menos el gobierno asuma su responsabilidad y se desagregue el paquete de reformas, para que una discusión no contamine a la otra".

<sup>80</sup> Como señala Juan Francisco Escobedo (2002:15), el *Grupo Oaxaca* "no surgió con ese nombre ni se constituye en una organización formal. Se trata de un fenómeno inédito de movilización de opinión pública que tuvo su punto de inflexión con la realización del Seminario Nacional "Derecho a la Información y Reforma Democrática", convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, *El Universal*, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, el 23 y 24 de mayo de 2001 en Oaxaca, Oaxaca".

<sup>81</sup> Para una mayor información sobre este punto, véase la página <http://www.juanciudadano.com/articulo/154388/>

<sup>82</sup> Es oportuno recordar aquí el contenido de tal artículo: "Todo individuo tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

con claridad tanto las ventajas derivadas del acotamiento político de los objetivos a alcanzar, sustrayéndose de las tentaciones maximalistas tan proclives a la inoperancia y al fracaso, como lo productivo de una intervención política basada en una articulación eficaz y razonable entre acción social e incidencia institucional a través del quehacer parlamentario.

Sobre todo si se consideran algunos de los rasgos característicos que en los últimos años han marcado la actividad política de muchos de los grupos que se reconocen como integrantes de la "sociedad civil" mexicana, la trayectoria seguida por el *Grupo Oaxaca* debe ser justamente valorada, pues en su momento se convirtió en un referente de primer orden y con capacidad de interlocución efectiva con respecto a un tema que, por su naturaleza, evidentemente demandaba la participación de actores sociales externos a la dinámica política convencional. La convergencia de entidades e individuos diversos (medios de comunicación impresos, asociaciones de editores, académicos) pero articulados en torno a un punto preciso de la agenda política; la elaboración de propuestas sustantivas de carácter realista capaces de posicionarse legítimamente en el debate público; la actuación "al interior" de los espacios institucionales pertinentes y una afortunada combinación de presión, diálogo y negociación, constituyeron en su conjunto un ejemplo ilustrativo acerca de cómo *hacer política* desde el ámbito social con niveles apreciables de eficacia y responsabilidad. Así, y reconociendo que en su momento se esgrimieron argumentos atendibles que advertían sobre los eventuales riesgos asociados a "parcializar" la discusión sobre el derecho a la información a través de la promoción de una iniciativa particular (Gómez Valero, 2002), lo cierto es que los avances conseguidos en la materia permitieron generar, con independencia de sus ventajas intrínsecas en el combate a la opacidad, la secrecía y la discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones en el ámbito público-estatal, una plataforma más adecuada para el planteamiento de eventuales reformas posteriores. Estas, por cierto, tendrían que ser proyectadas a

partir de objetivos como el del esclarecimiento de las obligaciones de los propios medios en lo que toca a la información relativa a su funcionamiento y alcance (de los tirajes a los niveles de raiting, pasando por lo relativo al régimen de concesiones).

De manera específica, la acción del *Grupo Oaxaca* tuvo como uno de sus referentes principales la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información que el Ejecutivo Federal presentó, después de recurrir al tradicional método de los foros y consultas<sup>83</sup>, el 30 de noviembre de 2001 a la Cámara de Diputados. En la exposición de motivos de dicha iniciativa, el Ejecutivo señalaba que esta ley era parte del proceso de Reforma del Estado en lo tocante a la democratización de las instituciones públicas. Mencionaba, además, que la rendición de cuentas era un principio de eficiencia administrativa y que la publicidad de la información era un instrumento de supervisión ciudadana y de combate a la corrupción<sup>84</sup>.

No obstante que esta iniciativa del Ejecutivo representaba un avance importante en la senda de la reglamentación de tal derecho, dando cuenta de uno de los efectos más importantes de la alternancia en ese campo, contenía una serie de disposiciones tendientes a garantizar el predominio presidencial en la instrumentación práctica del mencionado derecho. Así, la máxima autoridad en materia de acceso a la información era el propio presidente de la República, el cual nombraría a los tres comisionados que encabezarían el órgano responsable de garantizar la apertura informativa (la Comisión de Garantías de la Información).

---

<sup>83</sup> A partir del 25 de octubre y hasta principios de noviembre se organizó la Consulta sobre la transparencia y acceso a la información gubernamental en las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Veracruz y Distrito Federal.

<sup>84</sup> A este respecto, no resulta secundario observar cómo percibe la ciudadanía las razones de las resistencias a abrir la información de las instituciones públicas. En una encuesta nacional, y frente a la pregunta de "¿por qué cree usted que las autoridades no proporcionan la información que los ciudadanos solicitan?", el 37% de los entrevistados respondió que "por corruptos", mientras que el 33% señaló que "porque no la tienen bien organizada" y el 17% simplemente "porque no la quieren proporcionar". Cfr. *Reforma*, 10 de octubre de 2002.

Este proyecto, además, multiplicaba (hasta más de 250) las unidades administrativas con autoridad para decidir sobre la información reservada.

Por su parte, el proyecto preparado por el *Grupo Oaxaca* contemplaba que la autoridad rectora en materia de acceso a la información fuera un organismo público independiente cuyos consejeros (cinco) serían nombrados por el Congreso de la Unión. Puntualizaba, además, que el alcance de la ley involucraría a los tres poderes de la Unión y a los diferentes órganos constitucionales autónomos. Adicionalmente, proponía la derogación de todas las disposiciones que eventualmente contravinieran el derecho a la información.

El proyecto elaborado por este grupo fue retomado en la LVIII Legislatura por los grupos parlamentarios del PRI, PRD, PVEM y Convergencia por la Democracia, mientras que el PAN adoptó una posición cauta señalando, a través de su coordinador en la Cámara de Diputados, Felipe Calderón, que "ambos proyectos de ley de acceso a la información (el del Ejecutivo y el del Grupo Oaxaca) rescatan un propósito por el que los blanquiazules siempre han luchado, que es el derecho de cualquier ciudadano a obtener información pública para que pueda tomar mejores decisiones"<sup>85</sup>.

De esta manera, y en medio de un escenario en el que la discusión sobre el tema había superado con mucho el ámbito restringido de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, a la que se le habían turnado estos dos proyectos más uno adicional presentado por el diputado del PRD Luis Miguel Barbosa, tomó una decisión política de gran importancia: "acumular" los proyectos a efectos de emitir un solo dictamen. Para ello, creó un Grupo de Trabajo en materia de Transparencia Gubernamental, que se dio a la tarea de elaborar una síntesis de las tres iniciativas mencionadas en el entendido

---

<sup>85</sup> Cfr. *Reforma*, 7 de diciembre de 2001.

"de que existían muchas coincidencias de fondo con algunas diferencias de forma"<sup>86</sup>.

El resultado de la labor de este Grupo debe ser examinado a la luz de los equilibrios y consensos que logró generar entre las posiciones sostenidas por la gran diversidad de actores involucrados. Después de todo, traducir a cláusulas específicas y vinculantes el gran acuerdo genérico en torno a la necesidad de fortalecer la vida democrática por medio del acceso ciudadano a la información pública, no era una tarea sencilla. La solvencia con que finalmente se hizo, puede valorarse a la luz tanto del resultado parlamentario, como del tipo de comentarios que generó en la opinión pública.

En el primer caso, destaca el hecho de que la iniciativa fue aprobada el 24 de abril de 2002 por unanimidad de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados – el Senado de la República haría lo propio el 30 del mismo mes-, los que en esta ocasión, lejos de percibir algún peligro particular en la aprobación de la Ley, consideraron que la misma era una de las aportaciones más significativas de la LVIII Legislatura a la democratización del país. Por su parte, los medios, beneficiarios importantes de la misma a través de la expansión de sus capacidades de investigación, tampoco tuvieron razones para objetarla, pues sus intereses no estaban en riesgo. Así, y más allá de legítimas y puntuales observaciones hechas por estudiosos y comentaristas acerca de algunas limitaciones e insuficiencias de la nueva norma, el saldo de este esfuerzo legislativo fue evaluado positivamente. A fin de tener una idea más precisa de los contenidos más relevantes de la Ley, ofrecemos a continuación una síntesis de ellos.<sup>87</sup>

En primer lugar, destaca el hecho de que es el Estado en su conjunto, es

<sup>86</sup> Cfr. Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública del Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>87</sup> Para consultarse en extenso, véase la *Gaceta Parlamentaria* núm. 985-I, del martes de 23 de abril de 2002.

decir, los poderes públicos y los llamados órganos constitucionales autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Banco de México, el sujeto obligado por la ley para garantizar el acceso a la información solicitada por los particulares. Cabe señalar que aunque el alcance de la ley es tan amplio, el proyecto de decreto sólo detalla los mecanismos y procedimientos de acceso para el caso del poder Ejecutivo, indicando que los demás sujetos obligados deberían detallar a futuro, de acuerdo a sus propias características, los que a ellos les correspondan, quedando planteado así uno de los eslabones pendientes más importantes de esta Ley.

Complementariamente, la Ley señala que es una obligación de los sujetos obligados poner a disposición de los ciudadanos la información que les permita tener un conocimiento directo de *las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados* a cada uno de ellos, con lo cual se busca concretar el principio de la transparencia en el ejercicio de la función pública. Evidentemente, se plantean también los casos en los que la información, por ser tipificada como reservada o confidencial no pueda hacerse del conocimiento público, por poner en riesgo a instituciones o a personas<sup>88</sup>.

Para la aplicación e interpretación de la Ley en el caso del Poder Ejecutivo Federal, se previó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión, que estaría encabezado por cinco comisionados, propuestos por el Presidente de la República, pero eventualmente objetados por mayoría simple del Senado. Con esta fórmula se logró encontrar un equilibrio en la intervención de los Poderes en

---

<sup>88</sup> En esta clase de información se incluye aquella que pudiera comprometer la seguridad pública, la defensa nacional, la estabilidad económica, la seguridad nacional (definida como "las acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación...que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional") así como la salud o la integridad física de las personas. La ley no deroga, además, otras disposiciones que resguardan el secreto comercial, fiscal o bancario y mantiene las reservas a observar en el desarrollo de procesos judiciales.

este proceso, tema que había sido ampliamente debatido anteriormente. El equilibrio en la participación de los Poderes Públicos se dejó ver también en la vigencia del principio de control constitucional a cargo del Poder Judicial, que tiene a su cargo la protección de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, lo cual implica que las decisiones del Instituto están sometidas a control judicial.

Otros aspectos importantes de la Ley son los que señalan la vigencia de la *positiva ficta*, que obliga a las autoridades administrativas, si el Instituto no ve razón en contrario, a dar una respuesta al peticionario en un plazo de diez días, así como la estipulación de sanciones para los servidores públicos que *utilicen, destruyan, oculten o alteren* la información de manera indebida.

Sin duda, las repercusiones prácticas de la Ley, tal y como se colige de sus artículos transitorios, serán visibles sólo en el mediano plazo, una vez que estén dadas las condiciones presupuestales, administrativas y logísticas para su aplicación efectiva. No obstante, los efectos políticos de su aprobación legislativa y de su acreditación ante la opinión pública comenzaron a percibirse de inmediato, no sólo por la disputa alrededor de la paternidad del proyecto, sino, lo que sí es verdaderamente relevante, en el efecto dominó que se generó en las entidades de la república<sup>89</sup>. Aguascalientes, Tlaxcala, Puebla, Chiapas, Morelos, Sonora, Colima, Michoacán, Jalisco, Nuevo León, Guanajuato y el Distrito Federal, anunciaron rápidamente su intención por sumarse a los impulsos de apertura e iniciaron los trabajos respectivos<sup>90</sup>. Adicionalmente, y en un contexto en el que se había comprobado la dificultad de impulsar con eficacia y credibilidad reformas tan importantes como la fiscal, la eléctrica, la indígena y la propia

<sup>89</sup> Incluso antes de la aprobación de la ley por la Cámara de Diputados, se había ya promulgado en Sinaloa un ordenamiento legal en la materia, considerado, por cierto, más avanzado que el federal. Asimismo, el Instituto Federal Electoral se había sumado a la tendencia a la apertura a través del acuerdo de su Consejo General del 17 de abril en torno a la publicidad y transparencia de las finanzas partidistas.

<sup>90</sup> Cfr. *Reforma*, 26 y 27 de abril de 2002 y 10 de octubre del mismo año.

Reforma Política del Estado, y en el que persistían los problemas por abatir sensiblemente la inseguridad pública o combatir con claridad la corrupción y la impunidad del presente y del pasado, la aprobación de la Ley que comentamos tuvo también como efecto reforzar la credibilidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo, fuertemente desgastados tanto por su dinámica interna como por sus pugnas recíprocas, convergentes ambas en la notable parálisis de las acciones gubernativas y parlamentarias<sup>91</sup>.

Como suele suceder con aquellas normas que tienen como uno de sus objetivos centrales restringir la discrecionalidad en el ejercicio gubernativo, esta ley también se vio afectada, en las primeras fases de su instrumentación, por las tentativas, en este caso del titular del poder Ejecutivo, de tratar de mantener en la práctica el control que ya había perdido a través de la reforma jurídica. Vale apuntar en tal sentido, que una pieza estratégica en la instrumentación de la ley en cuestión, era aquella relativa a la conformación del Instituto Federal de Acceso a la información y a la designación de sus comisionados. Fuese por indecisión, negligencia, o búsqueda de equilibrios, el presidente de la República envió la propuesta respectiva al Senado la víspera de que venciera el plazo para hacerlo – el 11 de septiembre de 2002-, sin que hubiera mediado un proceso de deliberación o postulación acorde con las funciones a desempeñar por tales comisionados y sin que la propuesta se acompañara de una justificación idónea con respecto a su perfil, lo que motivó que el senador Javier Corral, presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes de ese órgano colegiado, facultado por ley para objetar la propuesta presidencial, solicitara los expedientes y los criterios de elección respectivos al titular del Ejecutivo así como la especificación

---

<sup>91</sup> De hecho, los integrantes de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados consideraron a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública como su principal logro político-legislativo, por encima tanto de otras leyes particulares, como de cuestiones generales tales como la "construcción de acuerdos" o el "equilibrio de poderes". Cfr. *Reforma*, 11 de diciembre de 2002.

de los tiempos que cada uno duraría en su encargo<sup>92</sup>. Finalmente, como resultado de este proceso, que constituiría uno más de los ejemplos de las omisiones jurídicas y del descuido en la operación política del poder Ejecutivo en la toma de decisiones en el ámbito comunicacional, el Senado de la República rechazó formalmente el nombre de uno de los comisionados (José Guillermo Velasco) propuestos por el Presidente.

En este mismo sentido, fue relevante la postura de los comisionados propuestos en el sentido de asegurar la autonomía presupuestal del nuevo Instituto, a fin de reducir los riesgos de control político derivados de la dependencia financiera con respecto a una instancia de gobierno, mismos que estaban presentes en el esquema presupuestal original planteado por el ejecutivo.<sup>93</sup>

En una perspectiva estructural, después de su publicación, la instrumentación de Ley entró en una fase no por poco visible menos crucial para sus posibilidades de éxito. En ella se tendría que edificar, por así decirlo, su "obra negra": la conformación en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las Unidades de Enlace y los Comités de Información respectivos, encargados de organizar la masa informativa disponible y hacerla accesible para el público interesado, autorizado para hacer las consultas a partir de junio de 2003. Junto con ello, comenzó la deliberación en torno a los

---

<sup>92</sup> La propuesta presidencial incluía a Juan Pablo Guerrero, José Octavio López Pesa, Alonso Gómez Robledo, José Guillermo Velasco y Horacio Aguilar Álvarez de Alba. De todos ellos, sólo los dos primeros tenían antecedentes claramente vinculados con la tarea a desarrollar.

<sup>93</sup> El 24 de noviembre de 2002 hicieron aparición por primera vez los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública aprobados por el Senado -Horacio Aguilar, Alonso Gómez Robledo, Juan Pablo Guerrero y José Octavio López Pesa, para realizar algunas declaraciones respecto de la tarea a desarrollar, señalando la importancia de fomentar una cultura de acceso a la información, es decir, de reconocimiento y ejercicio de ese derecho. Hicieron público también el presupuesto que requerirían expresando al mismo tiempo su convicción de que el Instituto debía ser un órgano con autonomía presupuestal, pues de lo contrario se podría dar cabida a decisiones y medidas discrecionales por parte de la autoridad administrativa. Cfr. *Reforma*, 25 de octubre de 2002.

reglamentos a expedir<sup>64</sup>, donde se especificarían diversos aspectos de la aplicación de la Ley y del funcionamiento del propio Instituto.

Sin dejar de reconocer la multiplicidad de obstáculos habidos y por haber en la confección e instrumentación de la Ley en el plano federal, así como la disparidad de experiencias en los intentos de extender el principio del acceso a la información pública al ámbito local<sup>65</sup>, parece razonable sostener que en este rubro específico del régimen de comunicación social se sentaron en esta coyuntura las bases mínimas de una relación de corte democrático en el plano crucial de la rendición de cuentas de las autoridades públicas frente al cuerpo social. Punto sobre el que habremos de volver en el próximo Capítulo para analizarlo desde la perspectiva de sus efectos sociales y políticos.

#### **2.4.2 La discusión en torno a la regulación de los medios electrónicos.**

En lo tocante a los cambios relativos a la legislación federal de radio y televisión, en los primeros meses de la administración de Vicente Fox se planteó un mecanismo de discusión con características particulares para intentar avanzar en

<sup>64</sup> Como se ha mencionado, tanto los poderes Legislativo como Judicial fueron responsabilizados por la Ley para trabajar en la regulación específica de su apertura informativa, la cual debía incluir reglamentos, órganos, criterios (de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial), así como los procedimientos institucionales para permitir a los particulares el acceso a la información. La ley previó el plazo de un año a partir de su publicación para cumplir esta tarea.

<sup>65</sup> A manera de ejemplo puede señalarse que mientras en Michoacán, Durango, Querétaro y Sinaloa ha sido posible configurar ordenamientos jurídicos que dan cuenta de un interés notable por avanzar en la materia, en Chiapas la iniciativa presentada es muy limitada (Villanueva, 2003: 57). En lo que toca al Distrito Federal, se presentaron serios obstáculos en el camino de la legislación, provenientes básicamente de la posición asumida por el Jefe de Gobierno con respecto tanto a la valoración general de la ley respectiva, aprobada finalmente por la Asamblea Legislativa el 17 de diciembre de 2002, como en la asignación de los recursos necesarios para financiar al Instituto respectivo. En los hechos, tal actitud se tradujo, hasta fines de ese año, en un veto del ejecutivo local a través de su negativa a publicar la ley. Finalmente, el 19 de febrero de 2003, López Obrador se comprometió a publicar la Ley, no sin antes señalar que "Todos los documentos se facilitan ya al público, lo hacemos sin necesidad de la ley, por eso hablábamos de que no hacía falta el aparato burocrático, pero si ya lo decidieron así, tenemos que respetar la decisión de la Asamblea". Cfr. *Reforma*, 20 de febrero de 2003, sección B, p. 1.

este rubro estratégico: la creación de una Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de los Medios Electrónicos, a la cual convocó la Secretaría de Gobernación el 5 de marzo de 2001. En el discurso de instalación de dicha Mesa, el secretario Creel señaló como objetivo fundamental el lograr que “con un absoluto respeto a la libertad de expresión, se establezca una relación sana, transparente y responsable entre el gobierno, los medios informativos y la sociedad [que garantice] la certidumbre y la seguridad jurídica a gobernantes y gobernados”.

La composición de la Mesa era, ciertamente, plural. En ella estaban representantes del poder Ejecutivo, del Legislativo, de los partidos políticos, de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión<sup>96</sup>, del Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación, de la Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales, así como organismos no gubernamentales vinculados a la defensa de las garantías ciudadanas en el campo de los derechos humanos y la comunicación social, que jugarían un papel fundamental en el desarrollo de sus trabajos<sup>97</sup>.

Las labores de esta Mesa se desarrollaron a partir de la organización de siete grandes temas, de los que derivaron siete grupos específicos de trabajo:

1. Principios fundamentales (ámbito de competencia, libertad de expresión, responsabilidad de los medios y responsabilidad del Estado).
2. Jurisdicción y competencia.
3. Participación social y derechos ciudadanos.

---

<sup>96</sup> En el acto de instalación de la Mesa se le preguntó a Joaquín Vargas, entonces dirigente de la CIRT, si no vislumbraba que con esos trabajos se quisiera controlar a los medios por parte de las autoridades. Su respuesta fue contundente: “no, de ninguna manera, no estaríamos nunca, ni siquiera en posición de platicar al respecto. La conquista de la libertad de expresión es irreversible y ése es el punto de partida para cualquier negociación”. *La Jornada*, 6 de marzo de 2001

<sup>97</sup> Un buen informe de las actividades de esta Mesa puede consultarse en Ávila, Calleja y Solís (2002) y Gómez Valero (2002: 34-38)

4. Concesiones y permisos (otorgamiento del refrendo; nulidad, caducidad y revocación; instalación, operación y tarifas; nuevas tecnologías y convergencia tecnológica; verificación, vigilancia y sanciones).
5. Programación (producción y distribución; responsabilidad del Estado; responsabilidad de los medios; tiempos oficiales; inspección, vigilancia y sanciones).
6. Medios de Estado (financiamiento, participación ciudadana e independencia política) y
7. Competencia económica.

Las actividades de estos grupos iniciaron el 25 de abril de 2001 y se desarrollaron de manera regular durante ocho meses, dando a conocer en febrero de 2002, a través del titular de RTC de la Secretaría de Gobernación, los acuerdos alcanzados hasta entonces. Entre los más importantes de ellos destacaban, siguiendo a Gómez Valero:

- La reafirmación de que el espectro radioeléctrico es propiedad de la nación y deberá ser administrado por el Estado, pudiendo ser objeto de concesiones o permisos a través de normas que acoten la discrecionalidad y privilegio en la transparencia.
- El fortalecimiento de la jurisdicción y competencia de las secretarías de Salud, Gobernación, Comunicaciones y Educación Pública en materia de radio y televisión.
- Establecimiento del derecho de réplica en los medios electrónicos.
- Creación de un órgano plural que sustituya al actual Consejo Nacional de la Radio y Televisión, en tanto responsable de cuidar el cumplimiento de la ley

y con representación gubernamental, de los concesionarios y permisionarios y de la sociedad civil (con dos opciones en ese entonces aún por discutir: órgano desconcentrado dependiente de la SEGOB o autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios).

- Eliminación del pago en especie con relación a los tiempos fiscales.
- Eliminación de todo tipo de censura.
- Establecimiento de un Sistema de Información de Contenidos que informe al público sobre el contenido de las transmisiones.
- Respeto cabal en la programación a los derechos de los niños, los jóvenes y los grupos vulnerables.
- Sustituir la denominación de medios *oficiales* por la de *servicio público*, integrando a la LFRyT la función, objetivo y regulación de los medios de servicio público. Entre las primeras se destacan: el respeto a la libertad de expresión, el derecho a la información, el fomento al desarrollo social y cultural, la difusión de la pluralidad y la diversidad, la inclusión de las demandas sociales de equidad y justicia y el fortalecimiento de la identidad y la integración nacional y regional.
- En cuanto al tema de "competencia económica", la discusión sobre si debía o no estar normada por la LFRyT no había arribado a ningún acuerdo.

Más allá de su vitalidad endógena<sup>96</sup>, los trabajos de esta Mesa tuvieron un perfil político y una visibilidad menores con respecto a los relativos a la reglamentación del acceso a la información pública, y daban cuenta del desahogo de una fase apenas inicial si se considera el conjunto de pasos necesarios para

---

<sup>96</sup> Un excelente recuento y valoración de la vida interna de este espacio de reflexión, debate y propuesta se encuentra en Ávila et al. (*op.cit.*).

arribar a una reforma efectiva en la materia<sup>99</sup>.

No obstante, en este tramo de la discusión debe subrayarse, pues constituye un factor sociológico y politológico de primer orden, la notable participación de diversos grupos y organizaciones que acompañaron los trabajos de esta Mesa a través de su propia agregación en la que llamaron Mesa de la Sociedad Civil – o *Mesa Paralela* –, que se constituyó en un amplio espacio de encuentro de la franja social organizada alrededor de la temática de la comunicación social que había venido madurando de forma importante en los últimos años.

La amplitud y variedad de sus integrantes, con trayectorias y perfiles distintos, así como la consistencia con que desarrollaron los trabajos de su agenda, indicaban que desde el punto de vista social se había producido una maduración importante en este ámbito, que volvía cualitativamente distinta la influencia de dicha vertiente con respecto a otros momentos de la discusión sobre el tema<sup>100</sup>. Ello se hará especialmente visible en la elaboración de la iniciativa de Ley que generarían de manera autónoma, rescatando evidentemente los trabajos de la Mesa general, y que constituiría la materia prima del subsecuente esfuerzo legislativo en la materia.

La dinámica seguida hasta ese momento por la Mesa de Diálogo, sería, sin

---

<sup>99</sup> Gómez Valero (*op. cit.*: 36) observó en la primera etapa de este proceso una actitud desigual por parte de los partidos: "en la Mesa, los principales partidos tienen un espacio, pero el único que realmente se ha presentado a las discusiones y planteado propuestas ha sido el PAN. En debates anteriores el PRD participó activamente, pero en éste estuvo ausente, es lamentable en virtud de que al menos en la LVI y LVII Legislaturas hubo coincidencias con el PAN, e incluso presentaron en 1997, junto con el PT, la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social que no pasó por la oposición del PRI, cuya posición en el actual debate aún no parece definida".

<sup>100</sup> A esta *Mesa paralela*, que tenía un representante a la Mesa de Diálogo, se incorporaron el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), el Centro de Información de la Mujer (Cimac), el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc), Causa Ciudadana, Fundación Manuel Buendía, Asociación Mexicana de Derecho a la Información y Comunicadores por la Democracia. Posteriormente se integrarían la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Movimiento Ciudadano por la Democracia, la Asociación de Amigos de Radio Educación. A mediados de abril de 2001 se sumarían todavía más organizaciones y personalidades interesadas. Cfr. Ávila et al (*op. cit.*: 41-42).

embargo, drásticamente modificada por un hecho político de primer orden, que provocaría en el último trimestre de 2002 un vuelco en los términos de la discusión pública sobre la regulación del funcionamiento de los medios electrónicos y de la relación de éstos con el Estado. Este hecho induciría un realineamiento de las posiciones políticas en juego y un redimensionamiento del tema en la agenda de las prioridades del proceso de democratización nacional. Por ello, amerita ser analizado en extenso

#### **2.4.2.1. El cambio en las reglas del juego: el acuerdo bilateral entre el Ejecutivo y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión.**

Sería el 10 de octubre de 2002, a través de una apresurada e inusual publicación en edición *extraordinaria* del Diario Oficial de la Federación del Decreto que modificaba las condiciones del pago impositivo "en especie" por parte de los concesionarios de la radio y la televisión<sup>101</sup>, y del *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en Materia de Concesiones, Permisos, y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión* –vigente desde 1973–, que el titular del Ejecutivo Federal, en acuerdo explícito con la CIRT, transformaría radicalmente, tanto en forma como en fondo, las coordenadas en las que se venía desarrollando la discusión en la materia.

Las implicaciones y consecuencias de esta inesperada acción presidencial pueden entenderse en el marco de los efectos políticos asociados a la históricamente insuficiente regulación mediática, mismos que abordaremos conceptualmente con detalle en el siguiente capítulo, y dentro de los cuales se encuentra la consolidación de un grupo de poder con influencia estratégica

<sup>101</sup> Es decir, a través de tiempo de transmisión que estos concesionarios venían en principio realizando al Estado desde julio de 1969.

creciente en el sistema político mexicano y con capacidad para imponer condiciones y reglas en su relación con el poder público. En la coyuntura que comentamos, fue evidente que dicha relación se había convertido ya, en lo tocante de manera específica al poder Ejecutivo, en una prueba de su debilidad relativa, incrementada además por sus propias concepciones y cálculos políticos en torno a la magnitud de la influencia social de los medios<sup>102</sup>.

Para comprender mejor lo que se puso en juego por medio de esta imprevista<sup>103</sup> y arbitraria redefinición de las reglas del juego entre el gobierno y los medios, pero que afectó al conjunto de la estructura estatal, conviene señalar sus contenidos fundamentales.

En sus consideraciones iniciales, el Decreto mencionado hacía referencia, de manera genérica, a la necesidad de fortalecer la función social de la radio y la televisión y de promover una eficiente administración y utilización de los tiempos del Estado, para lo cual señalaba: la necesidad de ajustar los llamados tiempos fiscales, vinculando artificiosamente este ajuste a la "incertidumbre en el alcance de la audiencia efectiva que tienen los tiempos que administra el Ejecutivo Federal en los medios electrónicos de comunicación, lo que obliga a replantear su uso para que éstos puedan cumplir adecuadamente su propósito social"<sup>104</sup>. Asimismo,

<sup>102</sup> En el capítulo siguiente abundaremos en este punto de vital importancia para situar adecuadamente la fuerza ideológica y política de los medios, que, a pesar de su enorme poderío, actúan generalmente en contextos en los que existen fuentes diversas de formación de opinión y de construcción de legitimidad.

<sup>103</sup> Para algunos analistas, estas medidas no resultaban tan sorpresivas, pues desde los inicios de su administración el presidente Fox —un presidente especialmente mediático— había establecido un estrecho vínculo con la televisión privada, que apoyó irrestrictamente sus mensajes en cadena nacional y dio amplia cobertura a las actividades relacionadas con el conflicto chiapaneco, conciertos y caravana incluidos, al tiempo que se sumaba activamente a la promoción de la fundación *Vamos México*, presidida por Martha Sahagún. Cfr. René Delgado "Madruguetas y renuncia", *Reforma*, 12 de octubre de 2002.

<sup>104</sup> La falacia utilizada en esta consideración, de la cual se hacía derivar como una novedad la obligatoriedad de distribuir los tiempos de transmisión de los mensajes oficiales entre las 6:00 y las 24:00 hrs., resultaba a todas luces evidente. Como oportunamente señaló Raúl Trejo, se olvidaba que el decreto previo ahora derogado "no precisaba horarios para el ejercicio de ese tiempo. Si en ocasiones a los mensajes y programas del Estado los radiodifusores les asignaban horarios de madrugada o en las mañanas, cuando la audiencia de los medios electrónicos es menor, se debía a la inconsistencia del gobierno —precisamente de la Secretaría de Gobernación— para defender esos espacios". Cfr. "15 mentiras del gobierno y la CIRT", *La Crónica de Hoy*, 13 de octubre de 2002.

en los considerandos se buscaba justificar la necesidad del Decreto y demostrar su virtud, aduciendo que "ofrece certeza y seguridad jurídicas a los concesionarios de radio y televisión, al prever una forma en la que, en el futuro y atendiendo a su función social, las concesionarias podrán dar cumplimiento a las obligaciones fiscales...". Evidentemente, la fragilidad del planteamiento no estribaba en la pertinencia de su propósito, sino en suponer que éste podía y debía ser cumplido a través de las medidas señaladas por el artículo primero del documento en cuestión.

En este artículo, lo que se señalaba básicamente era el hecho de que los concesionarios pagarían la contribución en cuestión "con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con treinta y cinco minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal con una duración de veinte a treinta segundos...". Junto con ello, como ya se mencionó, se establecía la distribución de estos mensajes "de manera proporcional dentro del horario de las 06:00 a las 24 horas en cada radiodifusora o televisora de que se trate...".

Sin dejar de reconocer la necesidad de modificar sustancialmente un formato de pago "en especie" si se quiere desproporcionado y considerablemente flexible en cuanto a su instrumentación —con la consecuente discrecionalidad e incertidumbre a ello aparejadas— lo cierto era que la forma de su replanteamiento ameritaba, como ya venía sucediendo al interior de la Mesa de Diálogo convocada por la Secretaría de Gobernación, la inclusión de otro tipo de variables y actores, señaladamente el poder Legislativo, asociados a la necesidad de redefinir globalmente el papel de los medios electrónicos en el seno de una sociedad crecientemente compleja y plural. En ese mismo sentido, y como detallaremos más adelante, las disposiciones contenidas en el nuevo reglamento de la Ley de Radio y Televisión daban por finiquitados una serie de debates y propuestas

alternativas en torno a cuestiones cruciales como el derecho de réplica, los llamados "tiempos de Estado" y el régimen de concesiones.

De manera particular, el impacto efectivo del Decreto en términos de la modificación de los tiempos hasta entonces vigentes, se aprecia con claridad si se considera que, antes del mismo, el tiempo a disposición del Ejecutivo en cada canal y emisora era de 180 minutos diarios, mientras que las nuevas disposiciones lo reducían a 18 minutos en televisión (1.25% del tiempo de transmisión) y 35 en radio (2.4%), puntualizando, además, que este tiempo se segmentaría en emisiones de 20 a 30 segundos, con las obvias consecuencias en cuanto al alcance de los mensajes a transmitir.

En este contexto se afectó de manera grave uno de los elementos centrales que en principio permitían dotar de manera efectiva no al gobierno, sino al conjunto de las instituciones del Estado mexicano, de la capacidad para difundir mensajes de interés público y con contenidos claramente diferenciados de los de los medios comerciales. Al circunscribir el uso del tiempo fiscal a las emisiones del Ejecutivo Federal, se cercenó gravemente el potencial del Estado para la difusión de sus mensajes. Después de todo, las disposiciones emitidas por el presidente Díaz Ordaz en junio de 1969 -que por cierto de ninguna manera obedecían al afán de castigar a la televisión privada por su supuesta actitud crítica durante los hechos de 1968 como ingenuamente se quiso hacer creer por los propios concesionarios-, establecían con claridad que el tiempo fiscal, si bien por conducto del Ejecutivo, sería utilizado por el Estado "para realizar las funciones que le son propias de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión...".

El Decreto, en combinación con el nuevo Reglamento en su artículo 15, redujo prácticamente a treinta minutos -establecidos ya por la Ley Federal de Radio y Televisión vigente- el tiempo que las estaciones de radio y televisión debían incluir "gratuitamente" en su programación diaria para cubrir

“acontecimientos de carácter educativo, cultural social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales...”. Por lo demás, se establecía (Art.16) que “los horarios de transmisión de materiales con cargo al tiempo del Estado...se fijarían de común acuerdo con los concesionarios y permisionarios con base en las propuestas que formule la dirección general de Radio, Televisión y Cinematografía”<sup>106</sup>, con lo cual se preservaba un espacio de negociación abiertamente favorable a los intereses de aquéllos.

Esta esquema de asignación de tiempos al Estado, resultaba abiertamente discordante con una de las tendencias principales del proceso de democratización nacional, esto es, con la creación y diversificación de entidades públicas de carácter autónomo como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, así como con la creciente división y equilibrios entre los poderes públicos. La emergencia de nuevos referentes en la vida política social y económica del país, aunada al protagonismo creciente de los partidos políticos – entidades también de interés público-, y de la consolidación de instituciones autónomas de educación superior con capacidad y necesidad de producir mensajes susceptibles de ser transmitidos por los medios electrónicos, fue arbitrariamente menospreciada por las nuevas disposiciones legales. Así, lo que realmente se puso en entredicho con tales medidas, fue la visibilidad, mermando por lo tanto sus posibilidades de acreditación y consolidación, del pluralismo del país expresado a través del parcialmente renovado andamiaje institucional del Estado mexicano contemporáneo. Con el nuevo pacto entre el Ejecutivo y los medios electrónicos, quedó de manifiesto que lo que se había excluido en términos de una visión de Estado en la materia, era la

---

<sup>106</sup> Desde la perspectiva de las diversas instituciones estatales esto implicaba, por supuesto, un proceso en el que tendrían una escasa injerencia directa, pues suponía, primero, la centralidad del poder Ejecutivo en tanto mediador autorizado para proporcionar sus mensajes, como, después, la negociación con los propios medios a través de nueva cuenta del Ejecutivo, para determinar los horarios de transmisión respectivos.

corresponsabilidad de dichos medios para alentar formas de difusión que aunque ajenas a la lógica del mercado son necesarias para el cumplimiento de diversos objetivos sociales.

Visto de cerca, el problema no consistía en sentido estricto en la distribución de tiempos, cuestión que en realidad no constituye una finalidad sino un instrumento desde la perspectiva de la formulación de una política integral de medios, sino en establecer mecanismos compensatorios de algún tipo para cubrir las necesidades comunicacionales arriba mencionadas<sup>106</sup>. Ello, por supuesto, fue eludido, imprimiéndole un carácter unilateral y parcial al nuevo marco jurídico.

Adicionalmente, es factible afirmar que el conjunto de las disposiciones contenidas en la nueva normatividad, poco contribuían, representando incluso en algunos de sus aspectos una involución, a avanzar en la edificación de las reglas del juego necesarias para involucrar a los medios en una dinámica de funcionamiento de corte democrático<sup>107</sup>. No se avanzó, por ejemplo, en el capítulo referido al régimen de concesiones, pues se mantuvo intacta la discrecionalidad del poder Ejecutivo para su otorgamiento, y renovación, sin introducir siquiera algún mecanismo novedoso como podrían haber sido las licitaciones públicas para decidir sobre ellas. La preeminencia del Ejecutivo se mantenía también sin contrapesos, a través de la Secretaría de Gobernación, en todo lo referente a

<sup>106</sup> En las propias conclusiones a que había arribado la Mesa de Diálogo instalada en la Secretaría de Gobernación, se planteó, por ejemplo, un esquema alternativo en el que "el 12.5% se divida de la siguiente manera: el 6.25% será pagado en efectivo por los concesionarios y los recursos se destinarán a un fondo de producción audiovisual que será administrado por un consejo ciudadano designado por La Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas y privadas. El consejo ciudadano administrará el 6.25% restante en tiempo de programación para la difusión de la producción audiovisual producida por el fondo". En el mismo sentido, Fernando Escalante, director de Radio UNAM, propuso, asumiendo la transformación del viejo modelo impositivo, que "los nuevos impuestos formen parte de un fondo económico, manejado por un grupo de la sociedad, al que tuviéramos acceso los medios públicos con proyectos específicos, desde una serie hasta una radiodifusora nueva, para que realmente pudiéramos tener un contrapeso... [al] poder unipersonal de los concesionarios". Cfr. *Revista Proceso*, No. 134, 13 de octubre de 2002.

<sup>107</sup> El sentido y el contenido de las observaciones que hacemos a este respecto están basados esencialmente en la puntual crítica hecha por Raúl Trejo Delarbre a las iniciativas presidenciales en el texto antes citado "15 mentiras...".

regulación de contenidos<sup>106</sup>, clasificaciones y sanciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones correspondientes. Tampoco se reglamentó adecuadamente el llamado derecho de réplica, mismo que se diluyó desde la premisa que lo sustentaba, y que aludía a su ejercicio únicamente cuando no fuera citada la fuente de la cual se habría tomado la información en cuestión, por lo que, como señala Trejo (*loc. cit.*), se podía suponer que "las calumnias o mentiras que se sustenten en cualquier versión, publicada antes de cualquier manera, podrán ser reproducidas sin que quienes sean perjudicados con ellas tengan derecho a replicar". Más aún, los procedimientos para hacer válido este derecho, desembocaban en "las vías jurisdiccionales correspondientes" (Art. 38), lo que por supuesto implicaba para los eventuales afectados asumir el inicio de una ruta compleja, tortuosa y de duración impredecible.

En cuanto a una de las pretendidas novedades del Reglamento, la creación del Registro de Radio y Televisión, que como parte medular contendría la tradicionalmente oscura información relativa a "Los títulos de concesión, y los permisos, así como sus titulares y las modificaciones de carácter legal o técnico de las concesiones o permisos", no representaba propiamente una novedad – debía existir de acuerdo al Reglamento derogado-, ni garantizaba su pleno conocimiento público. En efecto, en el artículo 14 se introducía un candado estratégico al señalar que "la información contenida en el Registro podrá ser consultada por el público en general, salvo aquella que, *por sus propias características* (cursivas nuestras) se considere legalmente con carácter confidencial". El resquicio jurídico para mantener la opacidad en este terreno

---

<sup>106</sup> En términos de contenidos, el Reglamento introducía, junto a criterios ciertamente atendibles orientados a evitar la discriminación, a hacer apología de la violencia o enfatizar la perspectiva de género, prohibiciones sumamente ambiguas y discutibles, como las relativas a las transmisiones "contrarias a las buenas costumbres" (Art. 34), entendiendo éstas como las "contrarias a la moral, a la integridad del hogar, [que] ofendan el pudor, a la decencia o exciten a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos" (Art. 37). La sola terminología dejaba en claro en este punto, más que una visión de Estado, la influencia de la moral tradicionalista y conservadora propia de la nueva administración.

quedaba claramente establecido.

Por su parte, las disposiciones concernientes al Consejo Nacional de Radio y Televisión, ya previsto en la legislación existente y boicoteado abiertamente desde los inicios de la administración foxista por los industriales del ramo<sup>109</sup>, le asignaban atribuciones limitadas y no vinculantes, que de hecho lo restringieron a ser una instancia de diagnóstico y promoción sin capacidad de resolución ejecutiva. Adicionalmente, la participación social en este Consejo quedó acotada "a un representante de la sociedad civil organizada" (con toda la imprecisión y desmesurada pretensión que ello implicaba), que además acudiría con voz pero sin voto y en calidad de *invitado permanente*. Como se aprecia, un tema de la mayor importancia en la redefinición de las coordenadas de actuación de los medios, quedaba planteado de una forma tan simplista como inocua, desvirtuando la función y el peso de la participación social en tanto variable fundamental para el tratamiento de la responsabilidad pública de los medios.

En su parcialidad, el contenido sustantivo tanto del Decreto como del Reglamento, expresaba, de hecho, el resultado de un esquema de negociación muy cercano a aquéllos utilizados con frecuencia durante el régimen autoritario para arribar a acuerdos bilaterales entre el Ejecutivo y grupos de poder específicos en torno a materias que por su naturaleza implicaban la concurrencia de diversos actores. Ciertamente, la forma del acuerdo alcanzado por el presidente Fox con la CIRT representó un retroceso con respecto a la lógica de la negociación que subyacía al conjunto del proyecto de Reforma Política del Estado —que reproducimos en el capítulo primero—, y que en los inicios de la

---

<sup>109</sup> Debe recordarse aquí un hecho que no es menor para evaluar la actitud presidencial sobre la regulación mediática. El 8 de febrero de 2001, el Secretario Creel había anunciado la instalación de dicho Consejo, mismo que no pudo instalarse básicamente por la resistencia de los industriales del ramo. Éstos, sin embargo, crean el Consejo de Autorregulación de la CIRT, que se instala el 6 de marzo con la presencia del propio presidente de la República.

administración foxista apuntaba a mantenerse a través de la Mesa referida<sup>110</sup>.

Este es un punto sobre el que debe llamarse fuertemente la atención, en la medida en que expresa nítidamente uno de los obstáculos mayores en la ruta de la consolidación democrática del país. Josep M. Colomer (2000: 27) ha indicado de manera pertinente que “la “consolidación” de la democracia se relaciona con la “calidad” de sus resultados; es decir, con su capacidad de producir decisiones, leyes, políticas y actos administrativos eficientes y satisfactorios para amplios sectores de la ciudadanía...[por lo que] la democracia se encuentra consolidada en todas aquellas situaciones en las que ningún actor tiene suficiente poder de negociación para imponer unilateralmente un nuevo proceso de cambio”. En este sentido, el reciclamiento de modelos de toma de decisiones poco emparentados con la racionalidad democrática, a pesar de los significativos costos en el plano de la legitimidad gubernamental a ellos asociados y vinculados a los cambios en su entorno sociopolítico, dejaban ver la persistencia de inercias contrarias al proceso de democratización mexicano, así como la fragilidad e inconsecuencia de un poder presidencial que, a través de la negociación cerrada, cedía a la tentación del acuerdo rápido con un factor de poder considerado prioritario e imprescindible.

Los costos mencionados no fueron, por cierto, menores. En la coyuntura en cuestión se puso una vez más al descubierto que la administración foxista carecía de las correas de transmisión política necesarias para apuntalar sus decisiones y generar acuerdos sólidos ya no se diga con la diversidad de sectores involucrados en la discusión de esta temática, sino en especial con su propio partido –al que se le provocó un fuerte desgaste y división internos-, y sobre todo con los sectores parlamentarios que habían venido apoyando consistentemente los esfuerzos por

---

<sup>110</sup> El apresuramiento por dar a conocer los acuerdos entre el Ejecutivo y los concesionarios, llevó incluso a trastocar los procedimientos usuales previos a la emisión de los Reglamentos expedidos por el titular de ese poder, tales como los estudios de impacto económico y regulatorio realizados por la Comisión Federal de Mejoras Regulatorias (Cofemer). Cfr. Proceso, No. 1355, 20 de octubre de 2002.

lograr una reforma integral en las condiciones de operación de los medios electrónicos<sup>111</sup>.

Más aún, la amplia reacción en contrario producida por la intempestiva medida del Ejecutivo, que entre sus efectos colaterales tuvo la desarticulación de la Mesa de Diálogo en medio de la fuerte protesta de la mayoría de sus integrantes, y que encontró como caja de resonancia fundamental a los medios impresos – al grado de generar reacciones explícitas por parte de los presidentes de los dos grandes consorcios televisivos<sup>112</sup> – contribuiría de manera importante, en tanto efecto no deseado por éste, a la creación de un clima político y de opinión favorable al aceleramiento del proceso legislativo de carácter integral en la materia, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

Pero a pesar de las críticas puntuales provenientes de miembros de uno u otro partido, en esta coyuntura volvió a hacerse presente la tradicional ambivalencia de los aparatos partidistas en su relación con los medios, pues la tensión existente entre la clara conciencia de la necesidad de poner límites a un

---

<sup>111</sup> De manera tajante, Javier Corral, panista y presidente de la Comisión de Radio y Televisión del Senado, afirmó que el acuerdo alcanzado entre el Ejecutivo y los medios representaba "la mayor renuncia que gobierno alguno después de la revolución mexicana ha hecho de prerrogativas del Estado ante los medios electrónicos de comunicación, es la mayor rendición al poder mediático que ejerce omnipotente sobre los intereses políticos en campaña". Cfr. *Reforma*, 11 de octubre de 2002, p. 6A. A su vez, Lorena Beauregard, diputada priista y secretaria de la Comisión de RTC, señaló que, "sin quererlo, Vicente Fox ha creado las condiciones para retomar el debate y legislar en materia de medios de comunicación". Cfr. *Milenio*, No.286, octubre 21 de 2002. Por su parte, el presidente de la Comisión Nacional de Estrategia del PRI, Carlos Flores, señaló que "la renuncia al tiempo oficial es una vergüenza, es una verdadera puñalada por la espalda al cambio democrático, y por su opacidad y temeridad hace pensar... que la relación del Estado con los medios se torna inexplicable y preocupante" (*Reforma*, loc. cit.). Carlos Navarrete, Secretario General del PRD, indicó: "Tal parece que el Ejecutivo negoció tiempo del conjunto del Estado mexicano por un plato de lentejas para el Ejecutivo; el acuerdo suena poco claro porque el planteamiento sería que el Estado mexicano tenga acceso a determinadas proporciones de tiempo en los medios". (loc. cit.). En el caso del PRD, sin embargo, la crítica perdió peso a partir de la posición de López Obrador, quien calificó de positivas las medidas porque "incluían el derecho de réplica" Cfr. *Proceso*, 1355, 20 de octubre de 2002.

<sup>112</sup> Salinas Pliego acusó a los medios impresos de hacer eco de "muy pocos periodistas trasnochados, despistados, y de hacer de esto un gran evento, cuando en realidad nos cambiaron 12.5% por 18 minutos, que sí es un avance, pero no es cosa del otro mundo... los señores de la prensa, que están tan criticones, deberían ceder una página para información oficial". A su vez, Azcárraga Jean declaró: "De repente en los periódicos cada quien escribe lo que sea, y envueltos de alguna manera en la bandera de la libertad de expresión, se torna en libertinaje (sic), sin ninguna ventaja o sin ninguna posibilidad para ninguna persona física de luchar contra ese medio" Cfr. *Epoca*, núm. 593, 21 de octubre de 2002, pp. 9-10.

poder cada vez más influyente y su temor justamente a enemistarse con él por los riesgos concomitantes, impidió finalmente que procedieran a poner en entredicho legal las medidas presidenciales. De cara al juego político global, las fuerzas partidistas, concentradas en sus cálculos políticos de corto plazo, renunciaron a impulsar, por medio del propio Congreso, una controversia constitucional que habría obligado al poder Judicial a pronunciarse sobre la procedencia jurídica del Decreto y el Reglamento<sup>113</sup>. A diferencia de otros temas controversiales, como el reglamento sobre la energía eléctrica o el gravamen sobre el consumo de fructosa, que derivaron en resoluciones judiciales contrarias a las pretensiones legisladoras del Ejecutivo, en el caso que nos ocupa ganó la resistencia interna de las propias fuerzas políticas, inhibidas por una racionalidad costo-beneficio construida desde la estrechez de sus fines particulares e inmediatos.

Con todo, estas iniciativas gubernamentales tuvieron prácticamente como único soporte activo a los concesionarios agrupados en la CIRT, que al unísono con el discurso gubernamental<sup>114</sup> se empeñaron en presentarlos, literalmente con todos los medios a su alcance, como un acto de justicia con sentido democrático. Finalmente, para este grupo la alternancia en la presidencia de la República había cumplido con una de sus expectativas fundamentales, claras y explícitamente establecidas a raíz del cambio en la presidencia de la CIRT, en octubre de 2001, que llevó a Bernardo Gómez, vicepresidente de Televisa, a presidir el

<sup>113</sup> Los posibles argumentos jurídicos para iniciar tal controversia comprendían tanto los aspectos vinculados a la modificación en la integración del Consejo Nacional de Radio y Televisión establecida por un mandato de ley de estatuto normativo superior a un Reglamento (al añadirle un miembro más de la industria respectiva), como la modificación impositiva, por la vía de un Decreto y sin equivalencia alguna, de disposiciones contenidas en la Ley vigente desde el 31 de diciembre de 1968 que *Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos*, y de la cual se derivó el acuerdo de julio de 1969 sobre el pago a través del 12.5%.

<sup>114</sup> Fue de tal intensidad la crítica política e intelectual a las medidas presidenciales, que hacia la tercera semana de octubre La Secretaría de Gobernación se vio obligada a emitir un desplegado informativo dirigido a *la Opinión Pública*, dado a conocer profusamente en los medios impresos, en el que intentaba responder a las diversas impugnaciones de forma y fondo que se les habían realizado.

organismo<sup>115</sup>. En una de sus primeras entrevistas después de asumir el cargo, Gómez se había referido, aludiendo a las oportunidades que abría el cambio político acontecido, a lo que sería su propósito estratégico: "plantear una nueva relación entre el Ejecutivo y los medios de comunicación electrónicos y establecer *las nuevas reglas del juego*" (cursivas nuestras)<sup>116</sup>.

Justamente un año más tarde, se comprobaría prácticamente cómo la concepción de la nueva administración acerca de la relación entre el poder político y los medios electrónicos funcionaría como condición de posibilidad para la modificación radical de las reglas del juego en ese ámbito. El hecho de que la forma que se eligió para procesarla permitiera prever con toda certeza un distanciamiento con la mayor parte de los actores e instituciones políticos y sociales interesados en el tema, y que a pesar de ello se hubiera instrumentado, es indicativo de la prioridad dada por el titular del Ejecutivo a su relación armoniosa con el poder mediático. El desplazamiento en la jerarquía de los interlocutores presidenciales, el recurso a estilos de negociación no democráticos, los titubeos en la acción de los partidos, así como la falta de visión acerca de los efectos sociales y políticos de carácter estructural asociados al modelo comunicacional auspiciado, pusieron al descubierto en esta coyuntura algunos de los fenómenos más preocupantes desde la perspectiva del afianzamiento de un

---

<sup>115</sup> La posición de los concesionarios se había dejado ver desde los preparativos para dar a conocer las decisiones del Ejecutivo, es decir, desde la inauguración, el 9 de octubre de 2002, de la Semana Nacional de la Radio la Televisión organizada por la CIRT. En dicho evento, Bernardo Gómez, presidente de la misma, señaló retóricamente: "me sumo a las críticas al acuerdo del 12.5%... Esperamos que se revise nuestra regulación y se resarza el *debeo histórico* con la industria por difundir los hechos de 1968 y ejercer su derecho a la libertad de expresión" (cursivas nuestras). El espíritu de cuerpo de esta Cámara se hizo sentir, una vez dadas a conocer las medidas del ejecutivo el 10 de octubre, en las declaraciones de Emilio Azcárraga Jean, quien afirmó que "la industria de radio y televisión sí está unida, por lo que todos sus miembros respaldan al hasta hoy presidente de la Cámara", mientras que Joaquín Vargas, presidente de MVS, señaló que "la derogación del 12.5 % significa reconocer algo que veníamos reclamando desde hace mucho tiempo"; Francisco Aguirre, presidente del Grupo Radio Centro, expresó entusiasmado que estas medidas eran "lo que estábamos esperando desde hace muchos años, y que culmina (sic) con un punto de vista congruente de la política del presidente Fox que es la apertura a la democracia en todo su esplendor". Cfr. *Reforma*, 10 de octubre de 2002 y *El Universal*, 11 de octubre de 2002.

<sup>116</sup> Cfr. *Reforma*, 10 de octubre de 2001.

régimen y de un sistema políticos de indole democrática.

En este mismo sentido, un hecho subsecuente, relativo ahora al conflicto entre dos televisoras privadas, vendría a añadir nuevos elementos al análisis de los reacomodos inherentes a las transformaciones políticas e ideológicas ocurridas alrededor de la alternancia, al tiempo que confirmaría la urgencia de avanzar en la reforma integral de los medios electrónicos.

#### **2.4.2.2. El conflicto TV Azteca-Televisora del Valle de México (CNI Canal 40).**

Si se parte del hecho de que históricamente uno de los rasgos característicos de la televisión comercial mexicana ha sido su acentuada tendencia a la concentración<sup>117</sup>, que en la última década se materializó a través del duopolio formado por las corporaciones Televisa y Televisión Azteca, se comprenderá de mejor manera la importancia del episodio protagonizado por esta última y CNI-Canal 40 entre diciembre de 2002 y febrero de 2003. Complementariamente, y si la perspectiva de análisis se abre no sólo al significado de dicho episodio dentro de la historia particular de los medios, sino a su evaluación de cara al proceso de democratización del país, se hará aún más evidente lo que en esta coyuntura fue puesto en juego. Comenzaremos por esto último.

Como fue ampliamente difundido en su momento, la madrugada del 27 de diciembre de 2002 empleados de TV Azteca tomaron violentamente y sin mediar orden judicial alguna, las instalaciones de Televisora del Valle de México localizadas en el cerro del Chiquihuite. Este hecho constituyó el desenlace parcial de una larga historia de desencuentros y litigios judiciales entre ambas televisoras, mismo que conviene tener presente, así sea de manera sucinta y sin entrar en los

---

<sup>117</sup> Esta tendencia será ilustrada en el capítulo siguiente de la investigación.

pormenores judiciales, en tanto referente de origen de la coyuntura analizada.

Al respecto, cabe mencionar que en octubre de 1998 Javier Moreno Valle, propietario de Televisora del Valle de México, firmó un convenio de asociación estratégica con TV Azteca, a través del cual esta última obtenía derechos sobre el 10% del capital de Canal 40. A este convenio se le añadiría, en diciembre de ese mismo año, un contrato que abría la opción para TV Azteca, a partir del cuarto año de vigencia de la alianza, para la compra del 51% de las acciones de Canal 40, que cedía, además, los derechos de programación y comercialización de su señal<sup>118</sup>. Estas acciones jurídicas fueron respaldadas, entre octubre de 1998 y junio de 1999, por el pago de 15 millones de dólares de TV Azteca a CNI-Canal 40 por concepto de anticipo de utilidades y liquidaciones de pagarés, así como por el pago de 10 millones de dólares por créditos y garantías. Sin embargo, a partir de su propia evaluación sobre el desarrollo de la alianza, el 14 de julio de 2000 Moreno Valle da unilateralmente por terminada la relación con TV Azteca, amparándose bajo el argumento de que un oficio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes invalidaba el cumplimiento del contrato con esa televisora.

A partir de estos hechos, se suscitó un complejo litigio jurídico en el que TV Azteca interpuso una demanda de arbitraje en contra de Moreno Valle, al tiempo que lo denunció ante la Procuraduría General de la República por la "interrupción de una vía general de comunicación". Simultáneamente, la misma televisora presentó una demanda ante un juzgado civil para reclamar un pago de daños y perjuicios por 120 millones de dólares y el adeudo de 15 millones más. Como

---

<sup>118</sup> Como atinadamente señaló Fernando Mejía Barquera aludiendo a ese convenio y al documento en que la Comisión Federal de Competencia da su visto bueno a la alianza: "se trataba de un convenio de comercialización y programación, no de operación técnica ni de cesión de los derechos de transmisión... En ningún caso se menciona "explotación de la frecuencia, "transmisión de señales, "operación del Master" o alguna otra expresión que pudiera indicar que TV Azteca tiene el derecho a controlar el flujo electromagnético a través de la frecuencia del Canal 40". Cfr. "Más allá de la Corte de París", *Milenio Semanal*, No. 277, enero 6 de 2003, pp.19-21.

resultado de tales litigios, y ya en noviembre de 2002, la Quinta Sala del Tribunal Supremo de Justicia del Distrito Federal resolvió que Moreno Valle debería efectivamente pagar 15 millones de dólares a TV Azteca, pero al mismo tiempo dictaminó que la Televisora del Valle de México no incurrió en responsabilidad contractual que le obligara a pagar daños y perjuicios.

Frente a la insatisfacción y a las distintas interpretaciones sobre el alcance de estos resolutivos por parte de ambas empresas, el litigio prosiguió hasta llegar a una instancia jurisdiccional foránea, la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio con sede en París, que hacia fines del 2002 emitiría un veredicto que, a juicio de TV Azteca, justificaba tomar posesión de las instalaciones de CNI-Canal 40.

De esta manera, y sin más sustento que su particular interpretación del fallo emitido por dicha instancia internacional en torno al litigio mercantil antes relatado<sup>119</sup>, tuvo lugar lo que Javier Corral sintetizó como “uno de los más serios retos lanzados al cambio democrático y una de las provocaciones más fuertes que se hayan hecho a la legalidad...”. (*Reforma*, 6 de enero de 2003, p. 6A). En efecto, eludiendo y trastocando la lógica procedimental implicada por las vías jurisdiccionales correspondientes, el acto perpetrado por TV Azteca implicó, en forma y fondo, una fuerte provocación a los principios básicos del Estado de Derecho y un retorno a formas de actuación contrarias a la civilidad democrática.

---

<sup>119</sup> La Corte de París emitió un laudo que en el segundo de sus resolutivos declaraba que “el Contrato de Opciones celebrado entre TV Azteca y el Codemandado señor Moreno Valle, que está ligado o vinculado al Convenio de Asociación Estratégica celebrado entre TV Azteca, TVM y Moreno Valle, entre otros, es válido y exigible para las partes contendientes en este procedimiento, en los términos de este laudo”. Pero al mismo tiempo, en el tercer resolutivo señalaba que “no se actualizaron los supuestos jurídicos para que la Demandante ejercitara anticipadamente la opción de compra pactada a su favor en los contratos base de la acción, y que no satisfizo la forma pactada para el ejercicio de esta opción de compra sobre las acciones representativas del 51% del capital social de TVM”. De esta manera, la Corte de París validó una de las demandas de TV Azteca –la validez y exigibilidad de los contratos celebrados con TVM–, pero al mismo tiempo quitó sustento jurídico a la pretensión estratégica de esa empresa, esto es, la compra de las acciones mayoritarias de TVM. En todo caso, estos resolutivos ameritaban una *homologación* dentro del marco jurisdiccional mexicano que debía hacerse por las vías correspondientes y que bajo ningún supuesto justificaban una acción unilateral de fuerza.

En este caso, no se trataba, por cierto, de una acción claramente ilegal protagonizada, como en otros momentos de la administración foxista, por algún actor social ubicado en los márgenes del sistema político con vocación contestataria y eventualmente antisistémica, sino de una empresa comercial consolidada y jurídicamente reconocida, usufructuante de un bien público y en principio comprometida con la observancia de los preceptos jurídico-institucionales del Estado mexicano. Por ello, el acto de fuerza que desembocó en un despojo ilegal de la base de transmisión de CNI-Canal 40, representaba un suceso marcadamente atípico en el contexto de las formas de relación políticas e institucionales construidas al amparo del creciente pluralismo generado en el curso del periodo transicional, que a su vez alimentaron un clima ideológico-cultural en el que los actos de fuerza y las decisiones de corte autoritario resultaban cada vez más costosos e insostenibles políticamente. Sobre todo en el ámbito de los medios de comunicación –y especialmente en la prensa y en la radio–, el ejercicio prácticamente irrestricto de la libertad de expresión, con la consecuente desacralización de un poder presidencial que ostentaba abiertamente la bandera del cambio democrático, volvía poco previsible la realización de una acción como la impulsada por TV Azteca<sup>120</sup>.

De ahí que más allá de la confirmación de la precariedad de las concepciones y hábitos democráticos de los dueños de dicha empresa, una de las cuestiones básicas derivadas de la coyuntura abierta por esta inusual iniciativa fuera la concerniente al tipo de cálculo hecho por sus patrocinadores en torno a las consecuencias de su acción. Cuestión relacionada tanto con la posible

---

<sup>120</sup> En un tono testimonial con relación a este conflicto, Denise Maerker, conductora del informativo de CNI-Canal 40, señaló, aludiendo justamente a la diferencia entre el quehacer periodístico contemporáneo y el de hace unas décadas, que: "Los que empezamos en los noventa no tenemos los vicios, no tenemos las reacciones ni los automatismos que produce el temor al poder. No lo ganamos, llegamos en un buen momento y recibimos la herencia de una generación admirable. Por eso la reacción inicial que todos compartimos en Canal 40 fue la de la confianza en las instituciones. Confianza que se fue volviendo perplejidad conforme pasaban los días". Cfr. *Proceso*, No. 1367, enero de 2003, p. 28.

reacción de un poder Ejecutivo potencialmente interesado en establecer una alianza estratégica con uno de los sectores más influyentes del poder mediático mexicano, como con la respuesta social que podría producirse en un contexto de precariedad en cuanto a las ofertas disponibles en el rubro televisivo. En ambos niveles, por supuesto, un factor a considerar tendría que haber sido el *perfil* ideológico e informativo de la señal que se había sacado abruptamente del aire en un momento por demás sensible, esto es, la coyuntura preelectoral de 2003.

En cuanto al primer nivel, referido a la actuación del poder público, resulta ciertamente especulativo, pero también sociológicamente improductivo, el establecer si existió una complicidad previa, y por tanto una anuencia gubernamental explícita con respecto al atentado contra CNI-Canal 40. Siguiendo el sentido de la reflexión weberiana sobre *las formas de legitimidad*, lo realmente significativo en cuanto a los vínculos establecidos entre los sujetos que encarnan una determinada relación política, es que actúen como si el contenido del mandato que los une se hubiese convertido "por sí mismo en máxima de su conducta...sin tener en cuenta la propia opinión sobre el valor o desvalor del mandato como tal" Weber (1984,172). En este sentido, la lectura de la actuación, o más precisamente, de la no actuación gubernamental durante los primeros diez días del conflicto, así como algunas de sus acciones posteriores, permita concluir, para todo efecto práctico, una fuerte coincidencia de las acciones del gobierno federal con la estrategia de TV Azteca. En efecto, la ausencia de posicionamiento gubernamental desde el 27 de diciembre de 2002 hasta el 6 de enero de 2003, implicó una suspensión fáctica del Estado de Derecho en el conflicto, en la que se mantuvo la vigencia de la medida de fuerza de un particular, con el conjunto de repercusiones políticas y económicas a ella asociadas.

Cabe señalar que el mantenimiento en el aire durante 11 días de la señal difundida por TV Azteca utilizando la frecuencia de Canal 40, propició el desconcierto generalizado entre los actores políticos nacionales y de la propia

opinión pública frente a una situación extraordinaria que de acuerdo a la más elemental lógica democrático-institucional hubiera ameritado una pronta actuación de las autoridades del poder Ejecutivo<sup>121</sup>. Una actuación que, evidentemente, no tendría ni podría haber ido en el sentido de apoyar la posición de CNI-Canal 40 en su conflicto mercantil con la empresa de Salinas Pliego, sino simplemente de impedir la prolongación del despojo realizado, restituyendo la señal a su legítimo concesionario, fincando los procedimientos judiciales correspondientes, y allanando el camino para la solución definitiva del diferendo mercantil por la vía jurisdiccional. En vez de eso, el propio presidente de la República pronunciaría el 6 de enero la que se convertiría en la frase emblemática de la posición gubernamental frente a las demandas que reclamaban su intervención: "Y yo por qué", fue la expresión que mostraría claramente la gravísima falta de responsabilidad institucional frente a un conflicto que a todas luces le competía.

Frente a ello, y si se observan las reacciones de actores políticos, organizaciones sociales, periodistas, escritores y académicos, se podrá comprender el por qué del fuerte aislamiento al que se vieron sometidos tanto TV Azteca como el propio Ejecutivo Federal, que comenzaron a ser percibidos claramente como aliados en una estrategia concertada y de beneficio mutuo. El contundente rechazo político y de opinión generado por la acción de TV Azteca se dejó ver en el hecho de que salvo en los medios impresos cercanos a la propia televisora, como la revista *Vértigo*, fue prácticamente imposible encontrar comentarios favorables a ella, mientras que en la radio la proporción de notas fue

---

<sup>121</sup> En un ambiente fuertemente crítico con respecto tanto a la acción de TV Azteca como a la posición gubernamental, resultó ilustrativo el silencio guardado por la CIRT, presidida ya por un alto funcionario de esa televisora. Sin condenar, por supuesto, lo sucedido, tampoco mostró abierta beligerancia contra CNI-Canal 40, posiblemente por la correlación de fuerzas internas y los intereses particulares en juego. Televisa, por ejemplo, se mostró receptiva a las razones de esta última, permitiendo, incluso que el conductor de su principal noticiero participara en foros como el de la fundación presidida por Cuauhtémoc Cárdenas, abiertamente contrario a la posición de TV Azteca.

de 10 a 1 en su contra<sup>122</sup>. De esta manera, y como ocurrió en el caso de la emisión del Decreto y el Reglamento anteriormente analizado, incluso dentro de las propias filas del partido del Presidente se emitieron fuertes críticas al desempeño gubernamental, a las que evidentemente se añadieron las de legisladores del PRI y el PRD<sup>123</sup>.

En esta tesitura vale mencionar, adelantándonos un poco al curso de los episodios, que el malestar inicial en las filas partidistas se convertiría hacia el 23 de enero, después de casi 15 días de "aseguramiento" gubernamental de las instalaciones de CNI en el Chiquihuite, en un "Exhorto" institucional de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión al gobierno de la República para regresar la señal de Canal 40 a CNI<sup>124</sup>. Tal exhorto, representó, de hecho, la conclusión lógica de una preocupación sostenida por parte de los legisladores con respecto a la actitud del gobierno desde el comienzo de la situación provocada por TV Azteca,

<sup>122</sup> Cfr. *Milenio*, 29 de enero de 2003. En la coyuntura, comunicadores de TV Azteca acudieron al argumento de la diferencia entre "opinión pública" y "opinión publicada" (Cfr. El artículo de Sergio Sarmiento "Opinión Pública" en *Reforma*, 20 de enero de 2003), afirmando que la mayor parte de la gente — que en su perspectiva era el soporte de la verdadera opinión del público— apoyaba su causa. Si bien esto pudo resultar cierto sobre todo en los primeros días del conflicto por la enorme difusión que la empresa le dio a sus planteamientos por medio de las tres pantallas a su disposición, hecho al que se sumaba la salida del aire de la televisora rival, también lo es que al paso del tiempo las percepciones sociales se fueron modificando. En un ejercicio comparativo realizado por la empresa GEA en el D.F. entre las percepciones existentes el 14 de enero frente a las expresadas el 30 del mismo mes, era clara dicha modificación: en la primera fecha, el 47% de la gente afirmaba que CNI debía quedarse con Canal 40, contra 36% que señalaba que TV Azteca debía hacerlo; para el 30 de enero, las proporciones eran del 66% y el 18% respectivamente. En esta última fecha, el 65% de los encuestados afirmó que la actuación del gobierno en el conflicto había sido tardía. Cfr. la página [www.cnienlinea.com](http://www.cnienlinea.com)

<sup>123</sup> Así por ejemplo, María Teresa Gómez Mont indicaría que "el hecho de que se haya permitido que particulares hayan enajenado un bien, sienta un precedente terrible. Si esto lo hubiera hecho un grupo subversivo el mismo Ejército hubiera tomado las instalaciones, ¿por qué ante un grupo privado se toleró? En la misma línea, la diputada prieta Lorena Beauregard planteó que lo ocurrido "vulnera el principio de autoridad del Ejecutivo. Es un precedente peligroso tomando en cuenta que el Ejecutivo Federal evadió una responsabilidad jurídica, que es la de cumplir y hacer cumplir la Constitución...ningún ciudadano puede hacerse justicia por su propia mano". Por su parte, el coordinador de los diputados perredistas, Martí Batres, afirmó: "Es la indecisión del gobierno de ser gobierno. La falta de voluntad del gobierno para ejercer sus atribuciones y responsabilidades". Para todos las citas Cfr. *Milenio semanal*, No. 278, enero 13 de 2002, pp. 35-36.

<sup>124</sup> Frente a esta actitud de los legisladores, TV Azteca, en voz de su vocero Tristán Canales, replicó: "A los diputados les pedimos paciencia y que lean las pruebas documentales que existen. Nos parece muy grave que hicieran un juicio sumario sin conocer a detalle el fondo del problema". Reconociendo el clima adverso que enfrentaba la televisora del Ajusco, prosiguió: "A base de mentiras han creado una supuesta lucha de David contra Goliat". Cfr. *Reforma*, 24 de enero, p.9A.

ante el vacío dejado por el Ejecutivo<sup>125</sup>. Un vacío que propiciaba un enfrentamiento entre fuerzas marcadamente desiguales y por lo mismo claramente desfavorable a CNI-Canal 40, corporativo que conforme transcurrían los días veía fuertemente mermada su capacidad de resistencia en el plano crucial de su viabilidad económica.

Frente a lo insostenible de una situación de hecho, fuertemente cuestionada en los círculos políticos y de opinión, e impugnada, además, a través de la resistencia y movilización constante de los trabajadores de la televisora agredida, finalmente el Ejecutivo optó por abrir un espacio de negociación entre las dos empresas, dándoles un plazo perentorio de 72 horas para llegar a un acuerdo, so pena, así lo planteó inicialmente el vocero presidencial, de "requisar" las instalaciones.

Visto en retrospectiva, este nuevo capítulo del conflicto hizo evidente, una vez más, la falta de oficio político y la imprecisión en la toma de decisiones gubernamentales. Como se demostró palmariamente en su momento, en el caso no aplicaban los supuestos legales propios de una requisa, amén de que se colocaba a las partes en una situación que, ignorando la violencia ejercida por TV Azteca y sin la sombra de una posible restitución pronta a CNI de sus instalaciones, volvía a colocar la disputa en el terreno de las presiones fácticas entre interlocutores fuertemente asimétricos. Sintomáticamente, este cuadro se complementó el 9 de enero, todavía dentro de las 72 horas dadas para alcanzar un acuerdo, con la solicitud de la Procuraduría General de la República de una orden de aprehensión contra Moreno Valle por la interrupción de la señal de audio y video que TV Azteca transmitía por Canal 40 en julio de 2000.

---

<sup>125</sup> Este vacío no encontraba, además, ninguna justificación ni principio de explicación. El presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes Del Senado, Javier Corral, señaló en entrevista que después de la toma de las instalaciones él mismo había consultado a nueve instancias del Gobierno Federal para informarse sobre la existencia de algún trámite que las anunciara, sin que en ninguna de ellas encontrar a alguien que tuviera conocimiento de ello. Cfr. *Reforma*, 6 de enero de 2003, p. 6A.

En tal contexto, y ante la imposibilidad de conciliar posiciones en un ambiente de presión y altísimas exigencias por parte de TV Azteca<sup>126</sup>, el plazo fijado por el Gobierno se agotó, dando paso al "aseguramiento" de las instalaciones de CNI a través de la aplicación del artículo 104 bis de la Ley Federal de Radio y Televisión<sup>127</sup>. Naturalmente, esta medida seguía ignorando, y por lo tanto dejaba sin suspender, los efectos de un hecho ilícito de origen, manteniendo fuera del aire la señal de Canal 40 para televisión abierta en el valle de México y agravando la situación económica de la empresa.

Ante la prolongación de tal estado de cosas ocurriría un hecho jurídico que alteraría de manera fuerte el curso de los acontecimientos, pues incorporaría a la dinámica del conflicto, y en un papel protagónico, a un actor de primera importancia: el poder Judicial. A través de un amparo solicitado el 17 de enero, CNI buscó darle salida al problema más apremiante en el corto plazo, esto es, la devolución de las instalaciones del Chiquihuite. Como resultado de tal solicitud, una Juez Federal ordenó el 24 de ese mes levantar el aseguramiento, basándose en el argumento central de que CNI había acreditado ser la legítima concesionaria de la señal que había sido retirada del aire. En su resolutive, la juez dio un plazo de 24 horas para que el gobierno levantara el aseguramiento, aunque no señaló expresamente a quién correspondía la posesión de los bienes asegurados, pues a su juicio este punto tendría que ser resuelto por las autoridades "legalmente

---

<sup>126</sup> Esta empresa demandó en las pláticas un pago de 54 millones de dólares, cantidad muy superior a los 25 millones, más intereses, que en principio le adeudaría CNI. Sobre las incidencias de la negociación y el clima que le acompañó, Cfr. *Proceso*, no. 1367, 12 de enero de 2003, pp. 24-29.

<sup>127</sup> A la letra, dicho artículo establece que "el que sin concesión o permiso del Ejecutivo federal opere o explote estaciones de radiodifusión, sin perjuicio de la multa prevista perderá en beneficio de la Nación todos los bienes muebles o inmuebles dedicados a la operación o a la explotación de la estación de que se trate". A lo que se añade la consideración de que, cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenga conocimiento de algunos de esos hechos "procederá al aseguramiento de las construcciones, instalaciones y de todos los demás bienes destinados a la operación y explotación de la estación que se trate, poniéndolos bajo la custodia del depositario interventor que ésta designe". Dicho depositario fue en este caso el Canal 11. A juicio de algunos expertos como Javier Lozano (*Proceso*, *loc. cit.*) este artículo tampoco era aplicable, pues en este caso sí existía una concesión y un propietario (Moreno Valle), por lo que el supuesto básico de tal artículo no existiría.

competentes para ello". Esta indefinición dio pie para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes decidiera no entregar las instalaciones aseguradas a ninguna de las dos empresas, sino poner las mismas a disposición de otro juzgado federal a fin de que las propias empresas aportaran ante él elementos de juicio para la decisión judicial correspondiente.

Sin embargo, y como ya lo hacía suponer la decisión judicial previa que había tenido como origen la solicitud de amparo de CNI-Canal 40, el juez al que la SCT intentó devolver las instalaciones se rehusó a recibirlas, argumentando que éstas tenían que haber sido restituidas desde el 25 de enero a esa empresa. Frente a tal circunstancia, la dependencia federal no tuvo otra opción que entregarle las instalaciones a CNI-Canal 40, misma que reinició sus transmisiones el 27 de enero. En este horizonte, y como conclusión de esta fase del conflicto, el 10 de febrero de 2003 la SCT emitió un resolutivo por medio del cual impuso una multa a Televisión Azteca de 5000 salarios mínimos –equivalentes a 210 mil pesos- por "haber utilizado indebidamente" la señal de Canal 40, perdiendo "en beneficio de la nación" el equipo utilizado, siguiendo lo establecido por el artículo de la ley aplicado en el aseguramiento, aunque simultáneamente reconoció que los contratos firmados por las dos empresas efectivamente eran válidos, y que el litigio en torno a ellos, por haber sido entablado ante el poder Judicial, continuaría en manos de los jueces<sup>128</sup>.

En perspectiva, puede aseverarse que este conflicto arrojó un fuerte saldo negativo en términos de legitimidad para el Ejecutivo Federal y un mayor alejamiento de TV Azteca con respecto al denominado "círculo rojo", compuesto

<sup>128</sup> En ese sentido, Israel Hurtado, Director de Comunicación de la SCT, puntualizó que "la decisión no prejuzga sobre los derechos mercantiles, posesionarios o de cualquier otra índole en litigio derivados de los contratos establecidos entre TV Azteca y TVM que en su momento fueron aprobados por la autoridad". Cfr. *Reforma*, 11 de febrero de 2003, sección Negocios, p. 1. Cabe señalar que como vía para resolver en definitiva el conflicto y no proseguirlo por la vía jurisdiccional, TVM ofreció a TV Azteca pagarle los 25 millones de dólares más intereses devengados que indudablemente debía, propuesta que no fue aceptada por esta última.

por los sectores activos y mejor informados de la opinión pública. Ciertamente, el vacío de poder, primero, y la actitud parcial y titubeante después, asociados a la forma pragmática en que el gobierno federal se posicionó frente a un conflicto entre particulares, provocaron que este último se convirtiera en un problema político de gran magnitud y altamente disruptivo para el proceso de democratización nacional, en su vertiente de estabilización de las rutinas jurídico institucionales propias del Estado de Derecho. Complementariamente, la televisora del Ajusco agregó un dato más a su trayectoria como medio de comunicación proclive a los desafíos al Estado de Derecho, justificados por su peculiar visión de la justicia<sup>129</sup> y al mismo tiempo dispuesto a congraciarse abiertamente con el poder a partir del cálculo pragmático<sup>130</sup>.

Pero como se mencionó al principio de este parágrafo, el conflicto relatado fue importante no sólo por lo que mostró en términos generales en cuanto a las dificultades por asentar rutinas y formas de relación propias de un Estado Democrático de Derecho, sino también en lo referente a la historia particular de los medios de comunicación en su vertiente televisiva. Una historia ajena en lo fundamental a la noción de pluralismo y en la que el papel jugado por CNI-Canal 40 en los años recientes cobraba un especial significado. En efecto, y más allá de los desacuerdos que puedan existir en torno a un estilo informativo no siempre equilibrado y en ocasiones con un desafortunado manejo ético –como en el caso de la difusión de escenas de actos filmados al interior de un penal de alta seguridad que violentaban de manera fuerte la intimidad y la privacidad de los reclusos y sus parejas-, lo cierto es que esta señal se había convertido en un

<sup>129</sup> Vale recordar aquí, en la medida que retratan con claridad sus ideas al respecto, algunas de las palabras de Ricardo Salinas Pliego en la coyuntura del asesinato del conductor Francisco Stanley en 1999: "Pregunto yo, preguntamos todos ¿dónde está la autoridad? ¿Para qué pagamos impuestos? ¿Para qué tenemos elecciones? ¿Para qué tenemos tres poderes? ¿Para qué tanto gobierno cuando no hay autoridad?...Debemos tener el valor civil de exigir nuestros derechos frente a la autoridad inepta y también de defendernos contra los cobardes criminales...". Discurso citado en Fernández Christlieb (2001: 55-56)

<sup>130</sup> No dejó de ser sintomático como en pleno litigio TV Azteca abrió su pantalla sin limitación alguna para difundir actividades conjuntas de su propia Fundación con la encabezada por Martha Sahagún.

referente alternativo al predominante en las dos grandes cadenas televisivas.

Efectivamente, dada la escasa diversidad existente en cuanto a enfoques informativos y la precariedad creativa predominante en un contexto de supremacía del *rating* –tema sobre el que volveremos en el capítulo siguiente-, la propuesta de CNI-Canal 40 resultaba atractiva para sectores del público interesados en un mayor análisis y comentario de los sucesos noticiosos, cubiertos, además, a partir de criterios más plurales que los vigentes en los consorcios mayores. En un ambiente televisivo marcado por la debilidad del análisis, la descontextualización de la información, el gusto por el espectáculo grotesco, la manipulación sentimental al estilo de los *reality shows*, y el manejo tendencioso y pragmático en sus relaciones con el poder político (rasgos todos más acusados por cierto en TV Azteca), la oferta de Canal 40, con todas sus limitaciones y sesgos, significaba ciertamente una opción claramente diferenciada y defendible en términos comunicacionales, aunque seguramente incómoda, por la forma y el fondo de su crítica, para la presidencia de la República.

Para los fines de nuestra investigación, debe decirse que esta circunstancia, sumada a la actitud adoptada por el poder Ejecutivo, reafirmó la convicción, tanto de los grupos sociales involucrados en el tema, como de los legisladores que se venían ocupando del mismo, de la necesidad de impulsar el proceso parlamentario orientado a generar un marco jurídico renovado en materia comunicacional. Un marco en el que, como se verá en seguida, la cuestión crucial de la pluralidad mediática y la claridad en el otorgamiento y manejo de las concesiones no podía sino ocupar un lugar central.

### **2.4.2.3 El relanzamiento de una nueva iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión.**

Al reconstruir la dinámica seguida por los acontecimientos relativos al funcionamiento de los medios de comunicación electrónicos durante el último trimestre de 2002 y principios de 2003, se podrá constatar cómo el conjunto de acciones jurídicas y políticas que implicaron tanto al poder Ejecutivo como a los grandes consorcios mediáticos generaron, al margen de las evidentes modificaciones en las condiciones legales de su operación, un cuadro político muy distinto al que existía previamente con relación a ese ámbito.

En efecto, hacia fines de 2002, y aún bajo los efectos del Decreto y el Reglamento emitidos por el Presidente de la República el 10 de octubre de ese año, se produjo un realineamiento de los distintos sectores que habían venido propugnando por un cambio legislativo de carácter integral en la materia. De esta manera, al amparo de un clima de opinión propicio, en el que la crítica generada por los medios impresos jugó un papel importante, los grupos sociales y los sectores parlamentarios interesados encontraron condiciones favorables para iniciar el curso de un nuevo intento legislativo. Al respecto debe apuntarse, además, que en la coyuntura abierta por la eliminación del 12.5% y medidas colaterales, las dirigencias de los principales partidos políticos nacionales encontraron como salida política para justificar la no interposición de una controversia constitucional – que los hubiera llevado a un choque con los medios electrónicos-, así como para procesar aceptablemente sus divergencias con los legisladores más críticos de sus propios partidos, el planteamiento, en tanto propósito, de trascender las acciones presidenciales por medio de una reforma legal integral en materia de radio y televisión<sup>131</sup>. Diego Fernández de Cevallos,

---

<sup>131</sup> Así, el 16 de octubre se decidió la instalación, en la Cámara de Diputados, de una Mesa para la Ley de Medios, asociada a la Comisión Especial para la Reforma del Estado.

senador y figura clave dentro del aparato partidista del PAN, sintetizaría lo que ocurría en los tres partidos mayores cuando, refiriéndose a la posición de su propio instituto político, declaró que "El acuerdo en el PAN es no ir a la controversia, pero sí construir una propuesta de reforma sólida en materia de medios, que beneficie a éstos, al Gobierno y a la sociedad...Hay un acuerdo firme de no ir a la controversia con el Ejecutivo y de presentar una iniciativa de ley que permita modernizar nuestro marco legal".<sup>132</sup>

En el ámbito legislativo, el espacio que se fue acreditando como el idóneo para impulsar tal propósito fue el Senado de la República, donde además de la presencia activa del senador Javier Corral, se contaba con una coordinación perredista de posición claramente distinta a la asumida por su análoga de la Cámara de Diputados y dispuesta explícitamente a avanzar hacia una nueva ley. Aunque con mayor cautela, el PRI aceptó también inicialmente caminar en tal sentido, aunque después modificaría su posición.

De aquí que los integrantes de la llamada Mesa de la sociedad civil, o Mesa ciudadana, optaran, una vez abortados los trabajos de la Mesa de Diálogo para la Reforma de los Medios Electrónicos, por sistematizar los trabajos desarrollados durante 18 meses y enviar, el 21 de noviembre de 2002, una comunicación a la Presidencia de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, mediante la cual solicitaron "formalmente la oportunidad de presentar ante los miembros de la citada Comisión y las diversas fracciones parlamentarias la propuesta de Iniciativa de Ley de Radio y Televisión, la cual es considerada como una de las resultantes de la Mesa de Diálogo hasta el momento en que sus trabajos se detuvieron"<sup>133</sup>. Sobre la base del acuerdo parlamentario en torno a dicha solicitud, el 4 de

<sup>132</sup> Cfr. *EPOCA*, No. 593, 21 de octubre de 2002.

<sup>133</sup> *Exposición de Motivos* de la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal de Radio y Televisión, suscrita por Senadores de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, pertenecientes a las fracciones parlamentarias del PRI, PAN, PRD, CD y PVEM.

diciembre de ese año fue recibida la mencionada iniciativa por los legisladores, quienes fundamentaron este acto en los siguientes términos:

"Reconociendo que en nuestro país aún no está establecido en la Constitución el derecho ciudadano a iniciar leyes, los legisladores que suscribimos la presente iniciativa sin asumir plenamente el contenido de la misma, hemos decidido ser un salvoconducto de esa aspiración inacabada y atender el legítimo planteamiento que se hace al Senado de la República en el sentido de llevar a cabo el procesamiento legislativo que corresponda...Obviamente habrá que promover los ajustes, incorporaciones y precisiones particulares en el proceso de elaboración del dictamen en comisiones, en donde los legisladores estaremos atentos y dispuestos a un abierto proceso de estudio y consulta. Esperamos que se incorporen al mismo desde luego los actores participantes de la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos, así como cualquier persona o grupo interesado en hacer aportaciones o emitir sus opiniones. De esta manera estaremos en condiciones de conocer todos los puntos de vista y considerar todas las propuestas...para proceder a su dictaminación con la responsable diligencia que el caso amerita" (*loc. cit.*)

En este horizonte, puede señalarse que la manera en que se generó la propuesta, así como la posición asumida por los legisladores que finalmente la avalaron, es decir 64 senadores pertenecientes a los grupos parlamentarios del PAN y el PRD en su totalidad, más uno de CD y uno del PVEM, representaba un síntoma – esto es una *formación de compromiso* o una *transacción* entre fuerzas diversas con sentidos contradictorios- del cambio ocurrido en el tablero político respectivo, a su vez estrechamente vinculado con el escenario político nacional. Factores tales como la divergencia entre sectores importantes de Acción Nacional con respecto a las decisiones presidenciales, con la consecuente tensión entre dirigencias partidistas, coordinaciones parlamentarias y legisladores; la ausencia de una posición unificada dentro del campo perredista; la influencia de los grupos

de interés sobre el conjunto de la fuerzas políticas con efectos diferenciados en cada una de ellas (el retiro del apoyo de los senadores priistas a la iniciativa no puede considerarse ajeno a ello); la presencia cada vez más orgánica de los grupos ciudadanos interesados y una tendencialmente mayor atención del Poder Legislativo a sus propuestas; el reconocimiento prácticamente generalizado de la necesidad de avanzar integralmente en la materia, así como el mantenimiento de un espacio de "estudio y consulta" cuya ambigüedad podría evidentemente ser utilizada por las fuerzas políticas para aplazar de nueva cuenta una decisión a partir de intereses y cálculos políticos coyunturales, fueron elementos todos que se conjuntaron para que el 12 de diciembre de 2002 iniciara en condiciones singulares el nuevo empeño legislativo.

En términos sustantivos, en sus consideraciones iniciales la Iniciativa de Ley aludía a cuestiones tales como la enorme concentración mediática y su relación con la discrecionalidad en el otorgamiento de las concesiones, así como al contraste entre tal situación y el creciente pluralismo observable en otros ámbitos de la vida social y política del país. Asimismo, señalaba el desfase entre el avance democrático en los procesos políticos y la subsistencia de una cultura autoritaria retroalimentada por la actuación de diversos agentes, señaladamente los medios de comunicación electrónicos, autorizados a ejercer su enorme influencia sin coordenadas claras en cuanto al ejercicio de su libertad y al cumplimiento de su responsabilidad social.

Al mismo tiempo, se recordaba el argumento, esgrimido ya en tentativas legislativas previas, acerca de la multiplicidad de tratados internacionales relacionados con la materia y de los cuales México había sido invariable signatario, mismos que, a pesar de formar parte del sistema jurisdiccional

nacional, no se habían traducido en ordenamientos jurídicos específicos que garantizaran su observancia<sup>134</sup>.

Sobre estas premisas, se plantearon como objetivos centrales de la nueva iniciativa de Ley los siguientes:

- Garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de réplica<sup>135</sup>.
- Constitución de una autoridad autónoma que otorgue seguridad y certeza jurídica a los concesionarios, posibilite la independencia política del Ejecutivo y brinde a los ciudadanos confianza y transparencia en el cumplimiento de la Ley;
- Garantizar transparencia y seguridad jurídicas en el otorgamiento, supervisión y refrendo de concesiones;
- Flexibilizar el otorgamiento de permisos y el funcionamiento de las emisoras con carácter no lucrativo;
- Precisar la finalidad social y el estatuto jurídico para los medios del Estado;
- Permitir un acceso y un tiempo de difusión más amplio y equitativo a los distintos poderes y órganos autónomos del Estado;

---

<sup>134</sup> Entre los documentos referidos sobresalen la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la ONU en 1948 (artículos 12, 19 y 29); la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre del mismo año y que retoma los principios de la anterior (artículos 4 y 28); la Convención Americana sobre Derechos Humanos o la OEA (artículos 11,13 y 14); el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos o Pacto de San José. En estos documentos se garantiza la libertad de expresión y de información, el derecho a la información, el derecho a la privacidad y el derecho de réplica. De manera precisa, y asumiendo la evolución mediática la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA, en su artículo 13, señala también que: "No se puede restringir el derecho de expresión por vías y métodos indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódico, de frecuencias radioeléctricas o de aparatos usados en la difusión de información (cursivas nuestras).

<sup>135</sup> En su artículo 104, la iniciativa señalaba: "El derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la radio y la televisión, es libre y no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, ni de limitación alguna, ni de censura previa, reconocerá los derechos de los pueblos indígenas y la libertad de expresión...coadyuvando en todo momento a cumplir los fines del artículo tercero constitucional con respecto a contenidos"

- Estimular la producción nacional independiente a través de un Fondo Público con ese objetivo;
- Proteger al público televidente, en especial a los niños y adolescentes, y reducir la transmisión de programas con alto contenido de violencia<sup>136</sup>, y
- Lograr una regulación adecuada de la propaganda comercial.

En su conjunto, tales objetivos apuntaban, según los propios considerandos de la Iniciativa, a "reorganizar las relaciones entre el Estado, la sociedad y los medios...Un compromiso – se afirmaba – que México tiene pendiente, por el papel que los medios tienen en la construcción de la democracia y en la democratización de la sociedad".

Como se puede observar, el lenguaje utilizado correspondía ya al tipo de debate analítico y político que tenía lugar en el país sobre todo después de la alternancia, estableciéndose claramente la imbricación entre la orientación política general del país y la existencia, o no, de reglas del juego renovadas entre el Estado, los medios y la sociedad en el campo comunicacional. Como lo comentaría Javier Corral (2003: 28) "La iniciativa de reforma a la LFRT tiene un gran talante democrático...Tiene que ver con un asunto toral: la posibilidad de consolidar, en todos los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural de México el proceso democrático que los mexicanos anhelan".

En esta tesitura, los fines explícitos de la Iniciativa se acompañaban, evidentemente, de una gran cantidad de disposiciones específicas a través de las cuales se buscaba darles a éstos cabal cumplimiento<sup>137</sup>. Así, de la reafirmación de la pertenencia a la Nación del dominio "inalienable e imprescriptible" del espacio

<sup>136</sup> Especialmente significativas son a este respecto las disposiciones dirigidas a evitar los mensajes promotores de discriminación e intolerancia, así como a promover la solidaridad, la cultura ecológica y la protección contra la explotación infantil (Art.107).

<sup>137</sup> En lo que sigue, haremos un análisis de las disposiciones legales específicas siguiendo un orden que no necesariamente corresponde a la secuencia del articulado, sino al tratamiento de los núcleos temáticos fundamentales, que en la Ley se abordan en momentos distintos.

electromagnético, se seguía la correspondiente administración del mismo por parte Estado en los rubros de impulso a la inversión, la competencia y desarrollo de infraestructura (enfaticando la cobertura en las zonas rurales e indígenas), la promoción de la participación ciudadana en los servicios de radiodifusión así como el estímulo a la producción nacional.

Por otra parte, aunque se reivindicaba correctamente la actividad de la radio y la televisión como de interés público y con una función social claramente definida<sup>138</sup>, la regulación de las transmisiones que de ello se seguía incluía, junto a orientaciones de indudable validez (el fortalecimiento de las convicciones democráticas, el respeto a los derechos humanos y a la privacidad, el fortalecimiento de la cultura ecológica, la difusión de información "objetiva, clara, completa, veraz plural y oportuna sobre hechos y situaciones de interés público", así como el buen uso del idioma), disposiciones ambiguas como las de "respetar los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares, [así como] evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud".

En otro ámbito, el referido a la *Jurisdicción y Competencia* de las entidades públicas implicadas en la materia, la Iniciativa de Ley avanzaba en una nueva división del trabajo institucional, puntualizando claramente las atribuciones de cada una de tales entidades. Así a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le correspondería lo relativo a la autorización de la explotación directa de frecuencias para radio y televisión y la expedición de un programa anual para el desarrollo de infraestructura. A esta dependencia se le asociaba también la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los operadores de las estaciones transmisoras y la imposición de las sanciones correspondientes. Cabe

---

<sup>138</sup> Dicha función consistía en "contribuir al fortalecimiento de la integración nacional, promover el mejoramiento de las formas de convivencia humana y propiciar el respeto a las diversas manifestaciones culturales de la nación mexicana" (Art. 8).

subrayar que estas dos últimas funciones se subordinaban ya a la existencia de un Consejo Nacional de la Radio y la Televisión, sobre el que abundaremos más adelante.

Por su parte, la Secretaría de Gobernación veía restringida su competencia a imponer las sanciones derivadas del incumplimiento de la propia ley y a informar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los operadores, teniendo ambas funciones como referencia al Consejo antes mencionado. En cuanto a la Secretaría de Educación Pública, se le reconocía un amplio campo de acción vinculado a la difusión de la cultura y la educación cívica, la protección del idioma y el fortalecimiento del pluralismo cultural, enfatizando, además, la elaboración y difusión de contenidos educativos para la población infantil. Esta Secretaría también suponía al Consejo en tanto instancia a la cual se le debía informar sobre el cumplimiento e los operadores en este rubro. A la Secretaría de Salud correspondía la autorización de propaganda comercial de productos relacionados directa o indirectamente con esa materia, tales como bebidas, tabaco, medicamentos y comestibles, entre otros. Igual que en el caso de la SEP, esta dependencia debía informar al Consejo sobre el cumplimiento e los operadores en este ámbito.

Como puede observarse, en la concepción general de esta Iniciativa, una pieza central en el funcionamiento de toda la mecánica comunicacional era el Consejo referido. En principio, por medio de él se buscaba terminar con una de las características que habían hecho del régimen mexicano en la materia una excepción predemocrática en el contexto de las sociedades modernas, esto es, la absoluta discrecionalidad del poder Ejecutivo en el manejo de las concesiones. De aquí que en su artículo 22 se estableciera como la primera atribución del Consejo el "otorgar, modificar, renovar y revocar concesiones y permisos para estaciones de radio y televisión, asignándoles la frecuencia respectiva de acuerdo a lo dispuesto por esta Ley".

Complementariamente, otras facultades de primera importancia asignadas a este órgano eran las de administrar los tiempos fiscales y del Estado; vigilar la observancia del derecho de réplica<sup>139</sup>; realizar funciones de conciliación y arbitraje ante controversias entre autoridad, medios y sociedad; impulsar la reglamentación de las disposiciones internacionales signadas por México en materia de comunicación; promover los códigos de ética en los medios electrónicos; establecer y administrar un registro público de concesionarios, permisionarios y frecuencias; licitar públicamente el otorgamiento de las concesiones para radio y televisión de uso comercial, así como contribuir al mejoramiento de la calidad de las transmisiones y cuidar los contenidos de la programación dirigida a la población infantil y juvenil.

Dos referentes importantes para el desarrollo de las actividades del Consejo, eran el *Programa Anual para el Desarrollo de la Infraestructura* y el *Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico*. A partir de ambos, se definirían los términos de las licitaciones públicas para otorgar las concesiones, con una duración máxima de 12 años y que, entre otros requisitos a cubrir, tendrían que ser coincidentes en sus fines con los establecidos por el *Programa*. De manera específica, se señalaba en el artículo 43 que "El Consejo tendrá como criterios fundamentales de valoración para definir el otorgamiento de la concesión...la propuesta de programación de los contenidos a transmitir<sup>140</sup> y su vinculación con los principios a que se refiere el artículo tercero constitucional y los establecidos en el artículo sexto de la presente Ley". Estos

<sup>139</sup> Al respecto, se indicaba que "Toda persona que se considere afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas por radio o televisión que le puedan causar un perjuicio, tiene derecho a efectuar en el mismo medio su rectificación en las condiciones que establece esta ley" (Art. 127). En ese sentido, se establecía la mecánica para la petición correspondiente, dentro de la cual el Consejo era la última instancia resolutora en el caso en que hubiese litigio sobre su procedencia (Art. 132).

<sup>140</sup> Debe subrayarse que el artículo 110 establecía de manera tajante la prohibición de "las transmisiones que impliquen o causen la corrupción del lenguaje, la apología de la violencia o el crimen, la discriminación racial, étnica, de género o religiosa; así como las locuciones contrarias a la dignidad de las personas, grupos minoritarios y vulnerables...".

últimos referidos a la función social de la radio y la televisión ya reseñados antes. Puede intuirse que a fin de contribuir al cumplimiento de dicha función, se planteó además, en el artículo 74, un fuerte candado según el cual "los funcionarios públicos, autoridades eclesiásticas y directivos de partidos políticos no podrán ser titulares de concesiones y permisos para operar frecuencias de radiodifusión de forma directa, indirecta o participar en el régimen societario de personas morales que sean o pretendan ser titulares de dichos derechos". Quizás más importante aún fuera la disposición referente a la imposibilidad de que ninguna persona física o moral pudiera obtener más concesiones cuando hubiese rebasado el 50% de la audiencia o de los ingresos del sector de una plaza<sup>141</sup>. Pero junto con ello, la iniciativa planteaba también criterios arbitrariamente excluyentes en la asignación de concesiones. Ciertamente, un aspecto discutible de la iniciativa era la exclusión de extranjeros de las empresas concesionadas (Art. 47), pues evidentemente no se demostraba ninguna causalidad directa entre el sentido y la calidad de los mensajes y la nacionalidad de algunos de los socios.

Ahora bien, en el caso de los permisos, estos los otorgaría el Consejo a "instituciones u organizaciones civiles interesadas en la difusión de contenidos orientados a satisfacer necesidades de carácter cultural, educativo, social, comunitario, científico y experimental cuya finalidad no sea el lucro" (Art. 50). En este plano, el *Programa* debería incluir políticas de fomento e este tipo de contenidos, y el *Cuadro* establecer la disponibilidad de frecuencias para las

---

<sup>141</sup> A pesar del avance que representaba esta disposición dadas las características de la concentración mediática en el país, el límite que se establece, como señala Raúl Trejo "es demasiado alto en comparación con parámetros internacionales. En Alemania una empresa no puede contar con televisoras que alcancen más del 30% de la audiencia. En Italia, el límite máximo es del 20% de las frecuencias o el 30% de los ingresos publicitarios. En el Reino Unido está prohibido que una empresa privada tenga más del 15% de las licencias para transmitir por televisión. en Estados Unidos no se permite que una sola empresa opere o controle estaciones que tengan más del 35% de la audiencia nacional más de una cadena de televisión nacional. Tampoco —subraya Trejo— se establecen normas para la propiedad de radiodifusoras o televisoras por parte de quienes tienen intereses empresariales en otras áreas de la comunicación... Esa es una de las omisiones más notables del proyecto". Cfr. su artículo "Para una nueva Ley de Radio y Televisión" en *La Crónica de Hoy*, 15 de diciembre de 2002.

estaciones permisionadas, que no podría ser "menor al 20 % en el caso de la radio y al 10% en d la televisión" (Art.53). Como estímulo para la operación de las estaciones permisionadas, se permitía la venta de espacios publicitarios sin exceder el 7% del tiempo total de transmisión en televisión y el 14 % en radio (Art.59). Esta preocupación por la dimensión social de los medios se hacía presente, también, en los estímulos y facilidades otorgadas a los pueblos y comunidades indígenas para adquirir y operar estaciones.

Mención especial merece, dentro de las disposiciones vinculadas a contribuir a la difusión de mensajes de utilidad pública, las relativas a los tiempos del Estado que, como se recordará, había sido la materia objeto del Decreto foxista de octubre de 2002. Rectificando lo acordado entre el Ejecutivo y la CIRT, la iniciativa de Ley establecía que "las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, distribuidas de manera proporcional entre las 6:00 y las 24:00 horas, con una duración de hasta 60 minutos, dedicadas a difundir temas educativos, culturales y de orientación social" (Art. 105). De nueva cuenta, el Consejo aparecía como la entidad responsable de coordinar la distribución de material para el uso de ese tiempo<sup>142</sup>. En aras de la equidad y la pluralidad en la utilización del tiempo del Estado, el artículo 106 disponía que sería distribuido en partes iguales entre el poder Legislativo, el Judicial, los Órganos Autónomos de Estado, las Entidades Federativas, los Partidos Políticos y las Organizaciones Sociales y Civiles. Se especificaba, complementariamente que en materia de tiempos para usos electorales, se observaría lo dispuesto en el COFIPE<sup>143</sup>.

<sup>142</sup> Asimismo, se indicaba que "El tiempo de Estado podrá fragmentarse hasta 20 minutos en segmentos no menores de 20 segundos cada uno y 40 minutos en bloques no menores de 5 minutos cada uno". Con ello, se alentaba la difusión de mensajes con capacidad informativa y argumentativa suficientes.

<sup>143</sup> En una pista distinta, pero importante en cuanto a la distinción de los tiempos de transmisión, la Ley establecía que aquéllos dedicados a la publicidad, incluidos los programas explícitamente dedicados a ofertar productos, no podrían "exceder el 20% del tiempo total de transmisión en el caso de la televisión y el 40% para la radio" (Art.111). Adicionalmente, los mensajes publicitarios deberían observar diversas disposiciones legales a fin de proteger al consumidor de abusos y manipulaciones.

Una medida adicional asociada al hecho de que los concesionarios usan y explotan frecuencias del espectro electromagnético propiedad de la nación, era la obligación de éstos de "entregar al Estado, por conducto de la SHCP, el pago de un derecho especial...el cual estará contenido en la legislación de la materia...los ingresos que por este concepto se recauden se destinarán a un Fondo para el apoyo a la producción nacional independiente, a la producción de materiales a ser transmitidos en los tiempos del Estado o en los medios bajo explotación de éste (Art.49).

Sobre esto último, y como un componente relevante en el horizonte del equilibrio y la pluralidad comunicacional, la Ley, en su artículo 66, establecía la posibilidad de operación directa de frecuencias de radio y televisión por parte de Estado, a través de las entidades de la Administración Pública Federal, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial Federal, los poderes Estatales y los Municipios, así como por los Órganos Constitucionales Autónomos de Estado. Este tipo de medios de servicio público tendrían como objetivo, además de cumplir con la finalidad social de la institución respectiva, el fomentar la participación y la cultura democrática de la sociedad a través de su acceso al propio medio, promover la equidad y fortalecer la identidad nacional y regional. El cumplimiento de tales objetivos se vinculaba, según lo estipulado por el artículo 70, a la existencia dentro de su estructura de un órgano de gobierno denominado Consejo de Planeación y Administración, que planearía y supervisaría el ejercicio transparente de los recursos utilizados, y de un Consejo de Programación. Ambas entidades, claves par garantizar un correcto funcionamiento de estos medios, se nutrirían de la participación de la sociedad a través de consejeros con trayectoria profesional, académica o social idónea, que deberían de satisfacer los requisitos señalados para los consejeros del Consejo Nacional de Radio y Televisión que, sería justamente el encargado de designarlos previa convocatoria pública.

Complementariamente, para el mejor desempeño de estos medios la Ley preveía de manera atinada el establecimiento de un "servicio Profesional de la Comunicación", sujeto a lo establecido por la Ley del Servicio Civil de Carrera (Art. 72).

La asignación de las frecuencias respectivas correría a cargo del Consejo, a excepción de las pertenecientes a dependencias del Ejecutivo, que serían otorgadas por la SCT.

Evidentemente, la trascendencia del Consejo Nacional de Radio y Televisión en el contexto de la Ley, pero también para el conjunto de relaciones políticas involucradas en el mundo mediático, no derivaba únicamente de la importancia y alcance de sus atribuciones, pensadas en buena medida para dotar de contenido sustantivo al principio de responsabilidad social de los medios electrónicos en sus distintas modalidades de operación, sino del grado de autonomía que se le confería para realizarlas, así como de la forma en que se concebía su integración (Artículos 17-21). Con respecto a lo primero, se planteaba al Consejo como un órgano regulador "con carácter autónomo, personalidad jurídica y patrimonio propio", es decir, como un órgano de Estado semejante al Instituto Federal Electoral. Sobre lo segundo, se diseñó un procedimiento del que se excluía al poder Ejecutivo, dándole al Senado la facultad de elegir "por mayoría simple de los legisladores presentes" a los siete consejeros titulares y a sus suplentes. Entre ellos elegirían a su presidente, que duraría 3 años en el cargo.

De manera complementaria, y con el objetivo de introducir una variable de tipo social en el proceso de integración del Consejo, se planteó que "La designación de los candidatos a consejeros deberá llevarse a cabo a través de una convocatoria pública [y que] los interesados deberán estar avalados por al menos diez instituciones, organismos no gubernamentales, asociaciones profesionales y civiles, mismos que deberán estar constituidos legalmente". En el

mismo sentido, los requisitos a cumplir por éstos implicaban una completa ciudadanización del ese órgano, pues se excluía como potencial candidato a quien hubiera desempeñado en el año previo a su postulación algún cargo como dirigente partidista, funcionario público o de elección en alguno de los poderes de la Unión, así como de concesionario o permisionario de medios electrónicos o dentro de cualquier jerarquía eclesiástica.

Por todo ello, no resulta extraño que la figura del Consejo se convirtiera en uno de los puntos más sensibles en las discusiones y cabildeos posteriores a la recepción de la Iniciativa en el Senado. Al respecto, el propio senador Corral señalaría que no estaban dadas las condiciones para que existiera un órgano autónomo, pues no se tenía el consenso necesario al interior de las cámaras para generar la mayoría calificada que hiciera posible su aprobación en esos términos<sup>144</sup>.

Más que de la preferencia de un legislador con respecto al carácter del Consejo, esa lectura era indicativa de que justamente en dicho punto se concentraría buena parte del debate político posterior. De hecho, la misma Secretaría de Gobernación, a través de Manuel Gómez Morín, Director General de RTC, bosquejaría los escenarios de la negociación al plantear la diversidad de opciones existentes para constituir al Consejo:

"Se está viendo que puede funcionar mejor en México, un órgano con autonomía constitucional, o un órgano que dependa de alguna dependencia o Secretaría de Estado, todavía no hay una definición...Cabe señalar que en legislaciones de otros

---

<sup>144</sup> "Eso se lo hemos dicho a los propios grupos ciudadanos, es difícil ir hasta la figura de un órgano autónomo...hemos hablado de buscar la mayor independencia política, por supuesto la autonomía técnica operativa, presupuestal, de un órgano que se encargue de la vigilancia del cumplimiento de la ley en la materia, que sería la principal atribución de ese Consejo. Cfr. la nota "Indispensable que las políticas de comunicación en México estén regidas por un marco jurídico y legal: Javier Corral" en <http://www.senadorcorral.org.mx>.

paises hay distintas figuras en relación con lo que pudiera ser un Consejo Nacional de Radio y Televisión, con mayores o menores atribuciones. Está desde la figura que otorgue, e incluso revoque las concesiones, hasta la figura que únicamente tiene una función de opinión o de consulta para organismos gubernamentales que regulan la materia de radio y televisión" (*Reforma*, 28 de febrero de 2002, p. 2A).

Pero con independencia del debate particular alrededor del Consejo, que retomaremos en el Capítulo cuarto, lo cierto es que la iniciativa de Ley en su conjunto se convirtió, en los primeros meses de 2003, en objeto de una discusión que era indicativa de que aún no existían consensos claros ya no sólo sobre sus contenidos, sino sobre los tiempos necesarios para desahogar su procesamiento legislativo. Dado que el proceso electoral federal de 2003 había ya prácticamente comenzado, los cálculos políticos y las naturales presiones provenientes de los concesionarios comenzaron a hacer efecto en los ánimos parlamentarios. En el propio Senado, la ambigüedad de la postura priísta se tradujo en la búsqueda por alargar los plazos –cosa que finalmente ocurrió– para la realización de las ya tradicionales consultas públicas sobre la materia, mismas que, desde la óptica del presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, Javier Corral, tendrían, no obstante, que ajustarse a fin de permitir la elaboración del dictamen respectivo en el periodo ordinario de sesiones que como fecha de conclusión tenía el 30 de abril.

Pero más preocupante aún resultó el hecho de que el 20 de marzo, veintidós diputados (13 priístas, 4 del PVEM, 3 panistas, un perredista y un petista) se negaran a participar en los trabajos legislativos respectivos, bajo el forzado argumento de que antes de revisar esta Iniciativa se deberían desahogar otras sobre el mismo asunto que estarían esperando dictamen en la Cámara de

Diputados<sup>145</sup>. Como puede verse, hasta fines de marzo de 2003, el cambio legislativo en la materia distaba aún de tener un horizonte cierto, dependiendo de circunstancias que analizaremos tanto en la parte final del Capítulo Cuarto, como en las Conclusiones de nuestra investigación.

---

<sup>145</sup> Desde la óptica de Raúl Trejo (2003 a), lo que se buscaba con esta reacción era "impedir un análisis serio del proyecto que el Senado tiene en sus manos. Al devaluarlo sin sustento y negarse a su discusión, los veintitantos diputados buscan sabotear la deliberación plural (a la que han sido invitados todos los interesados) de la nueva Ley para la Radio y la Televisión. Varios de estos legisladores forman parte de la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados. Existen evidencias de que, con el propósito de frenar el examen del documento que ahora se encuentra en el Senado estarían dispuestos a proponer modificaciones de forma, notoriamente insuficientes en comparación con los cambios que hacen falta en la legislación para los medios electrónicos... Si ese proyecto llega a ser dictaminado favorablemente podríamos estar ante dos propuestas de ley de radio y televisión". Con motivo de este hecho, el senador Corral señaló en entrevista radial con Jacobo Zabudovsky el 20 de marzo: "Nos hemos dado cuenta de que los intereses creados no actúan solos...lo que a mí me parecería más grave, verdaderamente dañino para la nación, es que no sólo actuaran porque tienen la solidaridad de una parte del Ejecutivo Federal, sino porque también han encontrado solidaridad en una parte del Legislativo..."

**CAPÍTULO TERCERO.**  
**SOBRE LOS EFECTOS SOCIOPOLÍTICOS DE LA INSUFICIENCIA  
REGULATORIA EN MATERIA COMUNICACIONAL**

**3.1 SOBRE LOS EFECTOS SOCIOPOLÍTICOS VINCULADOS A LA INSUFICIENCIA REGULATORIA EN MATERIA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICOS; 3.2. SOBRE LOS EFECTOS SOCIOPOLÍTICOS VINCULADOS A LA INSUFICIENCIA REGULATORIA EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

Hasta ahora, nuestra investigación ha tratado de reconstruir y explicar el proceso de discusión y negociación políticas que ha desembocado en un marco regulatorio específico del régimen de comunicación social mexicano. Un marco que después de más de dos décadas de tentativas fallidas para impulsar su actualización, comenzó, después de la alternancia en el poder Ejecutivo ocurrida en el año 2000, a experimentar avances de desigual importancia en sus dos vertientes fundamentales, es decir, en la referida al derecho ciudadano al acceso a la información pública y en la que atañe a las coordenadas de actuación de los medios de comunicación.

A la luz del análisis realizado, es factible señalar que lo complejo y dilatado que ha sido dicho proceso de definición de las *reglas del juego* en la materia, guarda una estrecha relación tanto con las características propias de cada una de las distintas etapas del largo ciclo de cambio político iniciado con la reforma política lópezportillista, como con la densidad de intereses en juego y la diversidad de las implicaciones sociales y políticas asociadas a determinadas formas de operación mediática y de modelo informativo. Y quizá sea justamente en esta convergencia donde se aprecie mejor la importancia que reviste el análisis del

prolongado trayecto de discusión político-legislativa en torno al régimen de comunicación social, en la medida en que permite articular la vertiente propiamente politológica relativa al análisis de las conductas de los actores en coyunturas singulares, con el examen de las repercusiones que tales conductas tienen en la dinámica social y en la propia estructura política del país.

La estrecha conexión entre ambos niveles de análisis se detecta mejor si se considera que cuando menos dos de las principales variables que inciden en la gobernabilidad democrática -entendida como hemos apuntado antes como la capacidad de respuesta oportuna y eficiente de las instituciones públicas a las necesidades y reclamos de un cuerpo social que a su vez es corresponsables de los equilibrios políticos y del procesamiento del cambio sociopolítico en condiciones de estabilidad y competencia<sup>146</sup>- se relacionan directamente con el funcionamiento de los medios de comunicación y con la existencia, o no, de mecanismos claros y confiables de acceso a la información pública.

La primera de estas variables se refiere a las modalidades de participación e inclusión ciudadanas en los procesos de toma de decisiones, fuertemente condicionadas por una cultura política en cuya formación intervienen directamente los medios de comunicación en tanto espacio fundamental de socialización. La segunda variable, concierne a la legitimidad y eficacia de las políticas públicas, que en buena medida dependen de la calidad de la información de que disponen la sociedad, para evaluarlas, y los diversos operadores institucionales para otorgarle coherencia y fundamento a su diseño e instrumentación. Debe

---

<sup>146</sup> Un interesante estudio acerca de las condiciones históricas y teóricas en las que empezó a utilizarse el concepto de *gobernabilidad* - y su reverso el de *ingobernabilidad*- en el contexto latinoamericano, puede encontrarse en Camou (2001). Más allá de las causas que explican lo reciente de la aparición del tema en la reflexión y el debate politológico y del conjunto de problemas conceptuales y terminológicos a él asociados, nos interesa subrayar aquí la dimensión que podríamos llamar operativa del concepto, que nos remite al "examen sobre la manera específica en que los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos". Esta definición nos resulta útil en la medida en que "lleva implícita la idea de que hay parámetros de evaluación de la acción gubernamental, ya sea intrínsecos a la relación de gobierno (la opinión de los gobernados, por ejemplo) o extrínsecos a ella. (op. cit. 21-22).

plantearse, además, que ambas dimensiones confluyen en uno de los aspectos medulares de la estructura y funcionamiento de un orden democrático, es decir, en la manera en que se plantea la distribución y ejercicio del poder en el marco de un determinado esquema de participación ciudadana y rendición de cuentas de las instituciones, públicas o privadas, sobre las que recae algún tipo de responsabilidad social.

De aquí que para contar con una idea precisa de la magnitud de los efectos sociopolíticos que se desprenden del régimen de comunicación social, consideremos pertinente dar cuenta, primero, de aquéllos derivados de una forma particular de funcionamiento mediático escasamente regulado, para pasar después al examen de las repercusiones asociadas a un régimen informativo restrictivo, sin dejar de mencionar las expectativas abiertas a partir de la aprobación, en mayo de 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Debemos advertir, a manera de prevención, que la aproximación a estas problemáticas la hacemos desde una perspectiva básicamente politológica y en menor medida sociológica, lo cual significa que no ahondaremos en un enfoque que nos excede y que toca a la explicación de la naturaleza misma del fenómeno comunicacional, dejando constancia, siguiendo a Wolf (1994:9), que "el problema del grado de influencia de los media en el individuo y en su comportamiento, en la sociedad y en sus tendencias, ha recibido en varias épocas muchas y diferentes respuestas", por lo que se hará necesario optar por enfoques conceptuales acotados que trataremos de justificar.

### **3.1 SOBRE LOS EFECTOS SOCIOPOLÍTICOS VINCULADOS A LA INSUFICIENCIA REGULATORIA EN MATERIA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICOS.**

Desde la perspectiva de la estructura y funcionamiento de un Estado democrático<sup>147</sup>, el análisis de este tema implica distinguir con claridad el ámbito referido al tipo de impacto que la insuficiencia regulatoria tiene en la manera en que se establece la interacción entre las fuerzas políticas formales e informales dentro de una estructura de poder determinada, de aquél que concierne a las formas en que el funcionamiento mediático influye en el campo ideológico y cultural dentro del cual se configuran las identidades políticas de los miembros de una determinada comunidad nacional. Por su especificidad, conviene tratar a estos dos niveles por separado, para, en un segundo momento, establecer las vinculaciones pertinentes. Al primer nivel lo identificaremos como el relativo a los efectos en la estructura político-estatal, mientras que al segundo lo referiremos a los efectos en el plano social.

#### **3.1.1 Efectos en la estructura político-estatal.**

Una de las distinciones clásicas en torno a la manera en que las sociedades se estructuran políticamente, es la que señala que las relaciones de poder que en ellas existen se establecen y despliegan en tres ámbitos fundamentales, a saber,

---

<sup>147</sup> En la medida en que resulta acorde con nuestra distinción básica entre régimen y sistema político utilizada en el Primer Capítulo, usamos aquí una definición de "Estado" que vincula ambas categorías, al considerar a éste como "la suma, o mejor dicho, la conexión orgánica de régimen y sistema, del poder legalizado y del poder fáctico...El Estado, como 'sistema', subraya la materialidad social del poder...mientras que como 'régimen' subraya la formalidad normativa". (Aguilar, 1983: 205).

el político, el económico y el ideológico<sup>148</sup>, entendido éste de manera general como el "poder de dirigir las conciencias" (Bobbio, 2000). Esta distinción, que a la luz de la complejidad de las sociedades modernas podría parecer rígida y tal vez simplificadora, tiene, sin embargo, la virtud de esclarecer analíticamente los recursos de poder fundamentales que son utilizados en la generación del carácter asimétrico de las relaciones sociales que transcurren en ámbitos formalmente diferenciados pero que, por supuesto, convergen en procesos sociohistóricos específicos.

Esto último es lo que en principio nos interesa subrayar a propósito de la manera en que los medios de comunicación han venido definiendo su papel en las áreas fundamentales de la vida del país. Siendo en principio entidades ubicadas formalmente en el espacio de la reproducción ideológico-cultural de la sociedad, que como veremos más adelante tiene en sí misma una importancia política decisiva, los medios en México, y señaladamente los electrónicos, han experimentado una dinámica a la vez expansiva y concentradora, que los ha colocado en una posición privilegiada no sólo en el ámbito de la producción de las representaciones colectivas, sino también en el de la acumulación de recursos económicos y en el de la negociación política, especialmente en aquellos temas que directamente les competen.

Así, el creciente poderío de los medios puede comprenderse en gran medida a través del seguimiento de una espiral expansiva, anclada en un marco regulatorio sumamente deficiente desde los orígenes de la industria, que propició el incremento sostenido del poderío económico de sus beneficiarios, y dio lugar a su innegable capacidad para bloquear las tentativas subsecuentes por modificar

---

<sup>148</sup> "El poder ideológico es el que se sirve de ciertas formas de saber, doctrinas, conocimientos, incluso solamente de información, o de códigos de conducta, para ejercer influencia en el comportamiento ajeno e inducir a los miembros del grupo a realizar o dejar de realizar una acción. De este tipo de condicionamiento deriva la importancia social de [quienes los detentan], porque mediante los conocimientos que ellos difunden o los valores que predicán o inculcan se realiza el proceso de socialización del que todo grupo social tiene necesidad para permanecer unido" (Bobbio, 1989: 111)

dicho marco e influir de manera general en los procesos de toma de decisiones políticas. Ciertamente, la forma en que se fue estructurando y extendiendo la industria, estimuló a partir de la década de los cincuenta<sup>149</sup> la consolidación de un grupo de poder que, a pesar de utilizar como recurso principal el espacio electromagnético que sólo puede ser concesionado o permissionado por el gobierno federal<sup>150</sup>, no se vio sujeto a un esquema claro de rendición de cuentas vinculado a algún tipo de interés público.

La dinámica de concentración de poder por parte de los grupos que operan los medios, se ha dejado sentir claramente en el caso de la televisión. En efecto, después de la privatización de la televisora estatal Imevisión en 1993, la industria televisiva de alcance nacional adoptó de hecho una estructura duopólica, centrada en la actividad de Televisa y de Televisión Azteca. No puede dejar de insistirse en el hecho de que los mecanismos vigentes hasta ahora para convocar, evaluar y finalmente responder a las solicitudes para el otorgamiento de las concesiones dependan fundamentalmente de la discrecionalidad de la autoridad gubernamental respectiva —la Secretaría de Comunicaciones y Transportes— ha jugado sin duda un papel central en este fenómeno de concentración que, evidentemente, ha bloqueado las posibilidades de diversificación tanto de las fuentes comunicacionales como de los contenidos que se transmiten. Según información reciente (Osterroth, 2003:8), actualmente el grupo Televisa opera 306 estaciones de televisión, lo cual representaría el 50% del total, mientras que Televisión

---

<sup>149</sup> La Ley de Radio y Televisión se publica en 1960, en un contexto social, económico, demográfico y político radicalmente distinto al actual, en el cual se plantea el pacto de apoyo mutuo entre gobierno y empresarios de los medios que regirá durante varias décadas, sobre la base del control político del primero y la posibilidad de expandirse económicamente de los segundos. Un análisis de las implicaciones culturales y políticas de esta relación se encuentra en Monsiváis (1998), quien realiza un recorrido histórico sobre sus peculiaridades a partir de 1940 y hasta llegar a 1994, año al que plantea como crucial para redefinir el vínculo entre medios y democracia.

<sup>150</sup> Las concesiones se dan a ciudadanos o a sociedades mexicanas por un lapso no mayor a treinta años, con la opción de ser refrendadas al mismo concesionario con preferencia sobre terceros (siendo ésta una de las cuestiones a redefinir en una eventual reforma legal en la materia), mientras que los permisos se otorgan a estaciones culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos.

Azteca cuenta con 180 estaciones, lo que le significaría el control de casi la tercera parte de las mismas<sup>151</sup>.

Así, es factible afirmar que en un contexto en el que no ha sido posible avanzar en la construcción de un marco legal que defina con claridad las coordenadas de su actuación, los medios han impulsado su dinámica expansiva en dos premisas fundamentales: la centralidad de su carácter mercantil, con todo lo que ello implica en cuanto a su manejo como empresa, y su adaptación constante a los requerimientos que desde su perspectiva se desprenden de las características del entorno sociopolítico en el cual actúan. Su oscilación entre el apoyo incondicional y la crítica abierta con respecto a uno u otro actor o institución, así como la forma en que interpretan determinado proceso, iniciativa o conflicto políticos, se ha modulado en lo fundamental por la evaluación que realizan desde la óptica particular de sus intereses y valoraciones económico políticas.

En este marco se puede comprender, incluso, la creciente apertura observada desde hace algunos años en los medios electrónicos. De hecho, no resulta extraño que ésta, en el caso específico de la radio mexicana, pueda fecharse emblemáticamente en 1985, cuando en una situación de excepción social resultaba prácticamente imposible sustraerse a un contexto de exigencia que convirtió a este medio en un espacio privilegiado para activar la comunicación entre los distintos sectores sociales y políticos implicados en la

---

<sup>151</sup> En el caso de la radio comercial, el 76% de las concesiones aparece controlado por 14 familias, mientras que cuatro grandes cadenas aglutinan a la mitad de las emisoras. Cabe mencionar que estos mismos datos son los que aparecieron en las "Consideraciones" de la iniciativa de ley que los grupos ciudadanos entregaron al Senado en diciembre de 2002. Al respecto, Trejo (2002b) acota lo siguiente: "posiblemente los autores de este diagnóstico se quedaron cortos. Según nuestras estimaciones el 80% de las televisoras comerciales son de Televisa y otro 13% de TV Azteca. En todo caso añado-, es evidente que en México la concentración de los medios electrónicos impide la competencia y por tanto la diversidad de opciones para que la sociedad pueda elegir que estaciones de televisión y radio sintoniza".

coyuntura del terremoto de ese año.<sup>152</sup> Junto con ello, la creciente competitividad electoral, que alcanzó un punto especialmente álgido en la contienda presidencial de 1988 -y que resultó altamente costosa para el consorcio Televisa en términos de credibilidad social por su manejo abiertamente tendencioso y distorsionante del proceso-, fue impulsando progresivamente la apertura a enfoques informativos y editoriales diversos que, así fuera con ritmos e intensidades diferenciados, fue extendiéndose al funcionamiento mediático en su conjunto.

El documentado trabajo de investigación realizado por Raúl Trejo (2001 b) permite, por ejemplo, seguir las variaciones en el desempeño de los medios, incluida la prensa, con relación a las campañas electorales ocurridas de 1988 a 2000.<sup>153</sup> Este es un punto que por supuesto no puede ser menospreciado en cuanto a sus efectos para el proceso de democratización mexicano, y en el cual ha sido fundamental la instrumentación y el seguimiento del mandato legal en la materia por parte del Instituto Federal Electoral. En efecto, habría que puntualizar que en esta dinámica de transformación mediática jugó un papel fundamental la propia legislación electoral, que introdujo progresiva y consistentemente medidas para lograr, utilizando la figura de la prerrogativa, el acceso de los partidos a los

<sup>152</sup> Esta hipótesis ha sido expuesta por distintos comentaristas, entre ellos, Fernando Escalante, director de Radio UNAM, quien la desarrolló en entrevista del 24 de junio de 2002 en el programa *Voces de la Democracia*, del Instituto Federal Electoral.

<sup>153</sup> Damos aquí sólo algunos de los muchos indicadores relevantes contenidos en este trabajo acerca del cambio cualitativo ocurrido a partir de 1988. Por ejemplo, en ese año el PRI recibió un espacio, en los dos principales noticieros de televisión, de 91.71%, mientras que en 1994 sólo alcanzó el 32.01%. A su vez, el PAN subió de 3.48% a 16.69% respectivamente, en tanto que el PRD (antes FDN) pasó del 3.94% al 19.3% (op. cit.: 297). Para 1997, en el noticiero de Televisa se le dedicó más tiempo a la cobertura de la campaña del PRD (28.56%), mientras que el PAN obtuvo el 26.22% y el PRI sólo el 16.81%. En el noticiero de TV Azteca, aunque el porcentaje destinado al PRI subió a 31.31%, no alcanzó al dedicado al PRD, 31.5%, mientras que al PAN se le asignó el 26% (op. cit.: 358). En la campaña del 2000, el PRI tuvo un repunte, aunque la cobertura de carácter plural se mantuvo en términos generales. En el plano de los noticieros, en el de Televisa al PRI se le destinó el 25.51% del tiempo, a la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) 28.25% y a la Alianza por México, encabezada por el PRD, el 23.03%. En el espacio informativo de TV Azteca las proporciones respectivas fueron del 30.7%, 33.1% y 22.7% (op. cit.: 450-451). En ese año el tiempo total que se le dedicó al PRI fue de 39.85%, mientras que a la Alianza para el Cambio se le dedicó el 27.43% y a la Alianza por México el 20.18% (op. cit.: 447).

medios electrónicos a través de los tiempos correspondientes al Estado. Objetivo éste que se reforzaría con el derecho de las organizaciones partidistas a contratar directamente con los concesionarios tiempos en radio y televisión. Más aún, la normatividad electoral buscó incidir, así fuera por vía de la recomendación, en la equidad y neutralidad de los estilos comunicacionales a través de las directrices contenidas en los "Lineamientos generales aplicables a los noticieros de radio y televisión en el manejo editorial de los medios" (Cfr. Woldenberg, 2002: 362-366). Complementariamente, la función de monitoreo realizada por el propio IFE operó, y lo sigue haciendo, como mecanismo de corrección a algunas de las disparidades más evidentes y verificables en este terreno<sup>154</sup>.

Sin embargo, analizado en un contexto más amplio, el carácter casi monopólico generado por la manera en que se ha ido consolidando la industria, ha *reducido drásticamente* la pluralidad que potencialmente podría caracterizar a los medios electrónicos, retroalimentando una lógica en la que secreta, la complicidad o la presión distorsionan la racionalidad que debería acompañar el funcionamiento de los medios en un régimen democrático basado en los principios de la corresponsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

En efecto, parece ser que esta estructura mediática resulta cada vez menos coherente con la dinámica social y política del proceso de democratización del país (Ibarra, 2002; Corral 2002), lo cual se expresa de diversas maneras. En primer término, porque ha dado lugar a la consolidación de un grupo de presión que actúa sobre el conjunto de los poderes del Estado y sobre los demás actores

---

<sup>154</sup> Los avances conseguidos en la materia –contemplados por los artículos 41 a 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales– no han estado exentos de conflictos y roces con los concesionarios, que recurrentemente tratan de eludir sus obligaciones legales en materia de aportación de tiempos y de disposición de horarios de transmisión. Uno de los ejemplos más recientes es el litigio abierto en vísperas del inicio de las campañas electorales de 2003, en torno a los tiempos preferenciales que por ley (Art.46 del COFIPE) les corresponde a los mensajes partidistas gestionados por el IFE a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la SEGOB y que los concesionarios intentan sustituir por horarios de baja audiencia.

sociales y políticos relevantes, poniendo en juego su enorme capacidad no sólo para difundir masivamente sus juicios en torno a uno u otro punto de la agenda pública, sino para incidir abiertamente en la formulación de la misma y en la manera en que ésta se percibe socialmente. Sobre este último punto, Ulises Beltrán (1998: 126) ha explicado de manera sintética pero rigurosa el proceso a través del cual los medios de comunicación, y en especial los noticieros televisivos, contribuyen a la formación de dicha agenda. Dice Beltrán: "su influencia se expresa en cinco dimensiones: fijan la atención en los temas públicos, establecen su importancia relativa, interpretan los mensajes, determinan la responsabilidad de las figuras públicas frente a ellos y, finalmente, presentan a través de sus líderes de opinión posiciones que pueden llegar a adoptarse como valores por el auditorio."<sup>155</sup>

Desde una óptica general, puede advertirse que la acumulación de poder hecha por los medios a lo largo de varias décadas, los convirtió inevitablemente en actores políticos que de manera persistente, pero cada vez con mayor peso, fueron buscando —y logrando— influir en la estructura política general del país a través de su posicionamiento particular frente a sus aliados y adversarios. En esta perspectiva, no es excesivo plantear que en la actualidad los medios tienden a actuar en la esfera político-institucional siguiendo una lógica que en principio ha caracterizado la acción de los propios partidos, esto es, la agregación de intereses, el intento por incidir en la definición de la agenda pública y en la toma de decisiones respectiva, así como en la construcción de corrientes de opinión que apoyen su perspectiva particular sobre el funcionamiento global del sistema político. Por supuesto, también existen diferencias notables con las funciones típicas de los partidos, comenzando porque, por lo menos hasta ahora, sus

---

<sup>155</sup>Abundando sobre el tema, Beltrán puntualiza que: "Se le llama fijación de la agenda (agenda setting) al proceso por el cual los problemas que aparecen como prominentes en los medios se convierten en los problemas que la población considera o adopta como los más importantes del país" (*loc.cit.*).

representantes no compiten abiertamente por el poder ni tienen el grado de cohesión y unidad programática y doctrinaria que en principio distinguen a las fuerzas partidistas. Sin embargo, y más allá de rescatar la especificidad de su perfil como actores singulares, no habría que soslayar el peso de su presencia política, sobre todo en un escenario en el que los partidos aún no han logrado su consolidación plena como espacios de socialización política. De aquí que cobren sentido tesis que, aunque quizá extremando el análisis y la analogía, subrayan sin duda un problema medular:

En un momento en que urge tener partidos políticos reales y formales, para culminar la reforma política del Estado en un orden democrático, los medios, algunos de los más influyentes por lo menos, se han vuelto partidos políticos por ellos mismos. No son *propartidos*, a la Gramsci, sino formaciones completas que compiten entre ellas, pero también con los partidos propiamente dichos y con el poder mismo del Estado. En la práctica, han llegado a conformar una maraña de intereses tal, que la competitividad democrática se ve acosada y arinconada por una lucha que también tiene como meta una afirmación o una reconfiguración hegemónica, pero cuyas armas no son la confrontación pública y encauzada de proyectos que se dirime en las urnas y los órganos colegiados representativos del Estado, sino las de un manejo y apropiación intencionados de los procesos informativos y de formación de la opinión, a través de la información que producen y distribuyen. (Cordera, 2000: 188)

Con el agravante, además, de que esta función política de los medios se despliega en un contexto en el que, a diferencia de lo que ocurre con los partidos políticos propiamente dichos, no existe un marco procedimental que regule de manera efectiva su comportamiento y determine sus responsabilidades, lo cual constituye una omisión grave en el andamiaje jurídico del Estado Mexicano. Ante la carencia de parámetros claros que orienten la acción de los medios de cara a un tejido social marcado contradictoriamente tanto por profundas desigualdades y

rezagos culturales como por la emergencia de un pluralismo que progresivamente ha ido reconfigurando las condiciones legales e institucionales de la interacción y la competencia políticas, la actividad mediática se ha ido perfilando como una excepción no sólo éticamente inadmisiblesino políticamente riesgosa para la construcción democrática en curso.

Lo que se pierde por la exclusión de los medios de una dinámica general orientada a actualizar las normas y las instituciones para ponerlas en sintonía con los requerimientos presente y futuros de una sociedad organizada bajo los principios de la democracia, es la posibilidad de demandarles su contribución y sus compromisos específicos dentro del proceso de edificación de la misma, entendida, justamente, como un "Orden de Todos" (Lechner 1987). Aunque en una parte subsecuente del trabajo se abundará en esta temática, nos parece que es oportuno señalar aquí que la discusión sobre el papel de los medios en el proceso de reconfiguración de la vida pública mexicana carecería en buena medida de sentido si excluyera el tema de la definición de su responsabilidad social y, por lo tanto, el de la regulación de su actividad, cuestiones éstas que difícilmente podrían ser dejadas al arbitrio y resolución de los propios medios<sup>156</sup>. Después de todo, no puede dejar de recordarse que, como se ha observado atinadamente, "los poderes no suelen autocontrolarse; es indispensable la regulación jurídica, el establecimiento de las reglas del juego para que los medios de comunicación masiva contribuyan a fortalecer el Estado de Derecho" (Carpizo, 2000: 371).

Dada la lógica "espontánea" seguida por el proceso de crecimiento y la forma de funcionamiento de la industria de los medios, parece obligado pensar

---

<sup>156</sup> Como veremos en el capítulo subsiguiente, la argumentación para demandar la inclusión de los medios en un régimen específico de derechos y obligaciones es factible sustentarla no sólo en razones políticas, sino en supuestos doctrinarios que atañen a las definiciones de "libertad" y "responsabilidad" dentro del campo filosófico y a las que es necesario acudir para disolver la coartada recurrente que califica cualquier intento regulatorio como "atentado" contra la libertad de expresión.

que tal fortalecimiento del Estado de Derecho no tiene otra ruta de acceso más que la construcción de los mecanismos institucionales frente a los cuales los medios tendrían que *rendir cuentas*, y no evidentemente en términos administrativos, con relación a una actuación que de no tener contrapeso o límite alguno fácilmente termina en irresponsabilidad frente a cualquier tipo de referente que no sea el de su afianzamiento económico y político.

Por esta vía, se llega a uno de los problemas centrales en el tipo de inserción de los medios electrónicos en la vida política del país: son actores que usufructúan un bien público, el espacio electromagnético, que generan efectos políticos y sociales considerables y que, sin embargo, no están sujetos a un marco de responsabilidades y de rendición de cuentas acorde con la trascendencia y el alcance de una actividad que hace mucho tiempo dejó de ser únicamente, si es que alguna vez lo fue, *vehículo de "información y entretenimiento"*.

Este fenómeno es especialmente delicado en situaciones en las que la magnitud y profundidad de los problemas que deben ser atendidos por las instituciones públicas tendría que acompañarse de una perspectiva comunicacional orientada más que a la exacerbación de los conflictos y al desprestigio directo o indirecto del espacio y de los actores políticos, a la difusión de información contextualizada y de crítica sustentada capaz de contribuir corresponsablemente a la construcción de respuestas adecuadas a uno u otro de los problemas públicos en cuestión<sup>157</sup>. La concepción de la política como *espectáculo*, a la que *regresaremos después*, poco ayuda al establecimiento de contextos sociales de exigencia que estimulen un funcionamiento eficaz y responsable de las instituciones. No se trata, por supuesto, de plantear que esta

---

<sup>157</sup> En todo caso, sería conveniente que a este respecto se retomara la distinción entre lo que es información en sentido estricto y lo que constituye una opinión particular, sea de un medio o de un actor específico. La falta de una definición en este terreno ha conducido a manejos mediáticos intencionadamente ambiguos, en los que se combinan indiscriminadamente datos, descripciones, evaluaciones, juicios y prejuicios.

dimensión política de la acción mediática tenga entonces que prescindir de la impugnación, el cuestionamiento y el señalamiento constante de los errores, las inconsistencias y hasta las conductas delictivas que se presentan en una u otra de las fuerzas políticas o las instituciones políticas. Pero sí de insistir en que la forma más adecuada de contribuir a la edificación de rutinas de relación más racionales entre los actores y a una visión más ponderada del sentido de la actividad política en general no pasa por un manejo noticioso y editorial de carácter estridente, tendencioso, sensacionalista y superficial.<sup>158</sup>

El impacto que un estilo comunicacional de estas características tiene en la estructura política del país, se expresa con claridad en su decisiva contribución a formación de flujos de opinión que resultan clave para la interrelación entre los actores y para el desenvolvimiento y resolución de coyunturas específicas. No parece excesivo afirmar que, más allá de los contactos directos que se establecen mutuamente entre los partidos, los poderes de la unión, los órganos de Estado, los organismos empresariales, los sindicatos y en general todas aquellas organizaciones o agrupaciones que de una u otra forma integran o participan en la *sociedad política*, todos ellos se relacionan de manera muy importante a través de los medios. Sobre todo en una etapa donde la distribución y la disputa por el poder pasan por mecanismos de competencia y negociación complejos, en los que la imagen pública y por ende la legitimidad de los actores juega un papel central en la determinación de sus probabilidades de éxito, los medios se proyectan como instancias no pocas veces definitorias de la batalla por el posicionamiento político.

---

<sup>158</sup> Al respecto, Rolando Cordera ha señalado el riesgo que comporta una determinada forma de acción de los medios en el contexto de una situación política difícil, como por la que ha atravesado México en los últimos años. Dice Cordera (2000: 83): "hay una explosión de desencantos y descontentos que cruza todo el cuerpo político-social de México y que los medios de información y comunicación de masas potencian con gran celeridad, mientras que las contradicciones del sistema político se acentúan, sin que las fuerzas organizadas que lo conforman acierten a construir cauces sólidos que no sólo encaren los conflictos sino les den una salida productiva de largo alcance".

La vida política de México de los últimos quince años ha dado muestra constante y creciente de la manera en que el tratamiento informativo y editorial sobre distintos procesos y hechos políticos se ha convertido en motivo de discusión, enfrentamiento y hasta persecución política. En ello concurren fenómenos tan distintos como la *filtración* de información de una u otra institución, organización o actor hacia los medios con una intencionalidad precisa, o la autoerección de estos últimos como autoridades judiciales responsables de dictaminar acerca de la culpabilidad o la inocencia de determinado personaje público, o de la popularidad de una u otra iniciativa política. Como señala Edmundo Berumen (1998: 141) "a diario escuchamos en la radio, vemos en televisión, leemos en periódicos, revistas o informes, los resultados de la encuesta más reciente sobre los temas más diversos. En base a ello se compara, alaba, defiende, justifica, reprocha o ataca a instituciones, organismos, administraciones, programa, proyectos, funcionarios, grupos, partidos políticos, personalidades o sociedades enteras". Todo ello, por supuesto, con pretensiones de representatividad muy pocas veces sustentadas en metodologías aceptables.

La forma libérrima en que los medios tienden a exponer y difundir sus mensajes, opiniones e intenciones, deja ver el margen de discrecionalidad con el que actúan y que a su vez es capitalizado contingentemente por una u otra de las fuerzas en competencia, mismas que, sin embargo, pueden también ser convertidas en víctimas de la condena mediática dependiendo de las circunstancias y los intereses en juego que, por supuesto, son siempre valoradas por los propios medios. Visto desde esta perspectiva, el que los medios ocupen esta posición privilegiada tendría que ser, en realidad, motivo de preocupación para el conjunto de los actores políticos y razón suficiente para impulsar un esquema regulatorio moderno y productivo. En este nivel, como en muchos otros, contar con dicho esquema permitiría incrementar considerablemente los márgenes

de certidumbre, previsibilidad y confianza tan necesarios para la convivencia y la competencia políticas.

### **3.1.2 Efectos en el plano social.**

Con la aparición y desarrollo de los medios masivos de comunicación, se ha generado, y México no es la excepción, una nueva forma de acceso a la esfera de lo público por parte de la ciudadanía. A través de ellos, se ha abierto un enorme campo de posibilidades para la difusión de informaciones, juicios y expectativas sobre los hechos y procesos políticos más significativos para la vida del país así como sobre sus actores fundamentales. De este modo, los medios han devenido en uno de los más importantes agentes de socialización política, aunque es necesario apuntar que dicha función arroja un saldo contradictorio desde la perspectiva de la consolidación de una cultura política de corte democrático y de la formación de flujos de opinión capaces de introducir una mayor racionalidad en el debate público.

En efecto, en un escenario como el que ha predominado en los últimos años en el país, marcado fuertemente por la contienda, la tensión y la crispación políticas, así como por la fragilidad de los valores democráticos heredados de la lógica de funcionamiento del Estado posrevolucionario, no puede dejar de señalarse que los medios de comunicación han jugado un papel de primer orden aunque ciertamente ambivalente. Su importancia puede aquilatarse si se piensa en que es a través de ellos que se construyen y condensan muchas de las informaciones y juicios sociales sobre la política y los políticos. Y aunque sin duda, la trivialización y esquematización de lo que se juega realmente en el campo de la discusión, la competencia y la decisión políticas, puede atribuirse con frecuencia a la propia irresponsabilidad de las élites, tampoco deja de ser cierto que los medios

contribuyen eficazmente a modelar una visión social poco clara y fundamentada de dicho campo.

Actuando también, como buena parte de la clase política, en función del éxito de corto plazo, los aparatos de comunicación tienden a convertir a la actividad pública en un espectáculo, cuya lógica detallaremos más adelante, en el que los discursos estridentes y las novedades escandalosas predominan sobre el análisis y la comparación informada de las opciones en juego. Ello, sin embargo, no puede ocultar el hecho de que gracias a los medios la actividad política ha podido acercarse a la vida cotidiana de la gente, centrando los reflectores de la opinión pública en las vicisitudes, así sean simplistamente tratadas, de este ámbito de la vida colectiva, y de que a partir de del alcance de sus mensajes y de la incorporación de referentes internacionales han contribuido a la erosión de la cultura "parroquial" y al desgaste de valores tradicionales que ahora tienen ya la posibilidad de ser contrastados y evaluados desde nuevos referentes<sup>150</sup>.

Tal vez deba insistirse en que el papel ambiguo de los medios frente a los procesos de socialización política es parcialmente inherente a su propia lógica, tensada permanentemente tanto por la función pública que los caracteriza en cuanto agentes privilegiados en la propagación de información, como por la búsqueda de la rentabilidad que deriva de su carácter de negocios privados. La obsesión por la novedad y lo extraordinario en tanto factores cruciales para la atracción de audiencia a través de la utilización apresurada de un tiempo de transmisión siempre escaso, apunta indudablemente en sentido contrario a la "normalización" a la que aspira la rutina democrática. Esta segunda dimensión es

---

<sup>150</sup> En el plano electoral, la valoración de los efectos generados por los medios parece incluso ser esencialmente positiva. Al respecto, y haciendo referencia a su desempeño en el proceso electoral federal de 2000, Woldenberg (2002: 352-353) ha apuntado que "los medios de comunicación hicieron un sistemático escrutinio de su comportamiento, propuestas y actos [de los candidatos en competencia.] Creo que gracias a ello en el año 2000 como nunca antes los electores dispusieron de abundante información para valorar y definir su voto... Los medios contribuyeron a garantizar que incluso el incidente más liviano, la más mínima intención de alterar el voto libre y secreto, fuese inhibida y cancelada... Los medios han sido parte consustancial de nuestra democratización".

la que desde nuestro punto de vista ha tenido un mayor peso en la dinámica general de los medios, fenómeno al que por supuesto no ha sido ajena la falta de un marco regulatorio moderno.

Las vías de acceso para tratar un tema tan amplio y complejo como el de la influencia de los medios en la formación tanto de la cultura política como de la opinión pública no son pocas<sup>160</sup>. Ciertamente, la diversidad de enfoques existentes para abordarlo es tal<sup>161</sup>, que resulta obligado ubicar el tipo de problemas específicos que guardan una relación más estrecha con las insuficiencias regulatorias en la materia, para posteriormente analizarlos a la luz de un enfoque conceptual específico que nos parece especialmente sugerente y de la recuperación de ciertos indicadores de corte empírico referidos a la realidad nacional. De esta manera, empezaremos por distinguir dos grandes rubros que, aunque prácticamente imbricados, conviene separar analíticamente a fin de

---

<sup>160</sup> Nos parece conveniente señalar aquí las bases de la distinción teórica entre cultura política y opinión pública: mientras que la cultura política es un concepto que alude a los componentes estructurales de las identidades políticas, formados a través de largos procesos de socialización, la "opinión pública" se relaciona con percepciones sociales modificables en lapsos relativamente breves. En el plano coyuntural, los flujos de opinión pueden ligarse a discusiones puntuales sobre los aspectos más diversos de la vida pública, tales como el surgimiento de un liderazgo político novedoso, fallas o aciertos en el desempeño gubernamental, el descubrimiento de hechos de corrupción relevantes, o una escisión partidista, por mencionar algunos ejemplos. Norbert Lechner (1987: 11) aludió claramente a esta distinción al señalar que "la noción de cultura política, a diferencia de la opinión pública, alude a pautas consolidadas a través del tiempo... Una de las dificultades del estudio consiste justo en ponderar precisamente las pautas establecidas, transmitidas mediante largos procesos de socialización, y las nuevas ofertas de interpretación, aportadas por los productores de sentido de diversa índole". En este orden de ideas, agregaríamos que las posibilidades de modificación de la cultura política a partir de los flujos informativos y valorativos provenientes de la opinión pública en cuya formación intervienen decisivamente los medios, dependen de la persistencia y la repetición de tales contenidos a través del tiempo.

<sup>161</sup> Sería prácticamente imposible dar cuenta de la variedad de enfoques utilizados para analizar el tema, así como de las tesis fundamentales que subyacen a cada uno de ellos. Sin embargo, por la relación que guarda con nuestro tema central de investigación, conviene indicar que el espectro de posiciones teóricas (con consecuencias políticas también diferenciadas) sobre el papel de los medios en la formación de la opinión pública y los valores sociales y políticos, incluye propuestas tan distantes como las que señalan la determinación directa y automática de éstos por la acción mediática, hasta las que cuestionan de manera radical la capacidad formativa de los medios, aludiendo a la importancia de otras formas y espacios de socialización. Para una revisión general del debate respectivo pueden consultarse Wolf (1994) y las compilaciones hechas por Benassini (1987), Labarrière et al. (2001) y Ferry et al. (1998). También puede verse la introducción del libro de Trejo (2001b).

distinguir con mayor claridad el tipo de efectos que en el plano social parecen fuertemente condicionados por la acción de los medios:

1. La percepción sobre la importancia y el significado de la política, sus actores, procesos e instituciones. Dicha percepción se desagrega en una vertiente informativa y en una evaluativa en torno a los referentes mencionados, vertientes que inciden, a su vez, en el grado de identificación con ellos.
2. La socialización de valores y principios con respecto a las formas de convivencia social y de participación política, a partir de los cuales se estimulan o inhiben determinadas formas de comportamiento ciudadano.

Evidentemente, esta manera de plantear el impacto de los medios en la formación de la cultura política no supone desconocer el papel que en tal proceso tienen otros aparatos socializadores tales como la familia, el aparato escolar, las iglesias, los propios partidos, los sindicatos y en general los diversos tipos de organizaciones civiles o profesionales<sup>162</sup>. El propio Wolf (*op. cit.*:10) ha indicado en este sentido que la investigación sobre los efectos de los medios se está orientando a "la configuración de las influencias entre los media y las demás instituciones sociales, al clima cultural, al entorno cognitivo, y, en consecuencia, a poner mayor atención al entrelazamiento complejo de elementos que donan vida a este tipo de influencias". Reconociendo la justeza general del planteamiento, habría que asumir también la debilidad o la insipiente de muchas de las influencias sociales provenientes de estos espacios en un contexto como el mexicano, por lo que desde una perspectiva relacional la actividad que desarrollan

---

<sup>162</sup> Un recuento del papel y las responsabilidades de estos espacios en la formación de la cultura política, y especialmente de la de índole democrática, lo hemos hecho en otro lugar. Cfr. Gutiérrez (1999).

los medios ha adquirido, desde la perspectiva de la propia sociedad, un peso específico sobresaliente<sup>163</sup>.

Pero más allá de esta discusión, y volviendo a la distinción propuesta más arriba, nos parece que no es posible subestimar la importancia estratégica que en una época caracterizada por la creciente presencia de la radio y la televisión adquiere el poder ideológico del que hemos hablado anteriormente. Por las características técnicas y sustantivas de su funcionamiento (cobertura, disponibilidad, accesibilidad, identificación con la modernidad, códigos comunicacionales y legitimidad social), los medios han demostrado capacidad suficiente para establecer un vínculo privilegiado<sup>164</sup> con prácticamente todos los miembros de la comunidad nacional. En términos cuantitativos, la amplitud de dicho vínculo puede constatarse a partir del grado de implantación que los medios han logrado en tanto instrumentos omnipresentes en el tejido social mexicano<sup>165</sup>.

Es importante señalar, además, que la influencia de los medios no se reduce a una función accesoria en la conformación de las identidades individuales o colectivas<sup>166</sup> de las que se derivan determinadas actitudes y patrones de comportamiento. Por el contrario, los mensajes que ellos irradian a la sociedad

<sup>163</sup> Por ejemplo, en el plano del grado de confianza que diversas instituciones generan entre la ciudadanía, los medios de comunicación superan tanto a los partidos políticos como a los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales. Cada uno de ellos obtiene un porcentaje de 21.67, 5.36, 9.45 y 9.38 respectivamente. Cfr. *Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*, diseñada por la Secretaría de Gobernación e instrumentada por el INEGI.

<sup>164</sup> De hecho, para decirlo con las categorías del enfoque de la cultura política, los medios actúan sobre los tres niveles de la misma, esto es, el cognoscitivo, el evaluativo y el afectivo.

<sup>165</sup> Según la compilación de datos oficiales realizada por Sergio Aguayo (2000), la cobertura televisiva es prácticamente del 100% si se consideran los cuatro canales de Televisa y los dos de Televisión Azteca. Tan solo el canal 2 cuenta 652 estaciones repetidoras que llegan al 98.8% de los hogares, mientras que el canal 5 tiene 350 repetidoras con una cobertura de 90.1%. Por lo demás, la actividad de Televisa se ha extendido más allá de las fronteras nacionales, teniendo una fuerte presencia en el mercado latinoamericano y en el estadounidense, donde tiene una participación del 80% en la audiencia de habla hispana.

<sup>166</sup> La Identidad puede definirse como el conjunto de rasgos que definen la singularidad – social, cultural, política- de un determinado sujeto. La formación de las identidades, y de aquí su importancia para el tema que nos ocupa, se da siempre a partir de referentes externos, a través de un "proceso psicológico mediante el cual un sujeto asimila un aspecto, una propiedad, un atributo de otro y se transforma, total o parcialmente, sobre el modelo de éste, (de tal manera que) la personalidad se constituye y se diferencia mediante una serie de identificaciones" (Laplanche y Pontalis, 1983: 183).

nacional parecen constituir referentes claves de la construcción cultural sobre todo, como acabamos de mencionar, a la luz de la debilidad o fragilidad relativas de los eventuales contrapesos formativos. En todo caso, lo que nos interesa plantear es que el impacto de los medios en la formación cultural de la sociedad, y en especial en su vertiente política, no puede ser subestimada, como tampoco puede serlo la necesidad de su regulación. De hecho, es posible afirmar, como lo hace Raúl Trejo, que "no hay cultura política contemporánea sin la influencia (a veces definitoria) de los medios de comunicación de masas, [pues] los medios tamizan, reflejan, reproducen o definen, según sea el caso, las maneras como los ciudadanos perciben, comparten, rechazan o toleran el ejercicio de la política; los medios son espacios del quehacer político y frecuentes sustitutos de otros escenarios; no hay política moderna sin comunicación social, simplemente porque una de las tónicas de la modernidad es la comunicación de masas" (Trejo, 1990:38).

Como bien lo insinúa Trejo en este pasaje, el papel de los medios es crucial para la socialización política, pero no sólo para ella, pues sus contenidos tocan los más diversos aspectos del imaginario colectivo<sup>167</sup>. Quizá por ello, hace ya más de veinte años Fátima Fernández Christlieb (1982:10) advertía, a propósito del poder mediático, que "el problema no puede seguirse planteando como un asunto de comunicación social, sino como un fenómeno que incide directamente en la cultura nacional". En efecto, y más allá de su influencia política, el amplísimo registro en el que se desarrolla el discurso de estos poderosos agentes abarca aspectos tan diversos como la educación sentimental (Monsiváis, 1981), la formación cognoscitiva (Sartori, 1998), la relación con la sexualidad (Burkle,

---

<sup>167</sup> A propósito de este concepto Pierre Ansart (1983: 17) señala que toda práctica social "supone una compleja estructura de designación, de integración significante, de valores, un código colectivo interiorizado... toda sociedad crea un conjunto coordinado de representaciones, un imaginario a través del cual se reproduce y que identifica consigo mismo al grupo, distribuye las identidades y los papeles, expresa las necesidades colectivas y los fines a realizar".

1998), la comprensión de la nación (García Canclini, 1999) o la predisposición hacia la violencia (Popper, 1998), por mencionar algunos tópicos de especial importancia tanto para la orientación general de la dinámica social como para la calidad de las interacciones propias de la vida cotidiana.

La sola enunciación de estas dimensiones nos permite aquilatar el nivel de responsabilidad social que recae en los medios, dada la amplitud y la índole de las cuestiones que afectan. En este apartado, nos interesa, sin embargo, subrayar la forma en que los medios inciden en la percepción y en la práctica de la política por parte de la ciudadanía y, con ello, en las modalidades de la dinámica de la organización y reproducción de la comunidad en su conjunto<sup>168</sup>. En este horizonte, se justifica la aseveración según la cual "hablar de su centralidad como vehículos para el ejercicio del poder o el cambio político y social es obligado, sobre todo ahora, cuando las deficiencias mayores y menores del orden político se vuelven casi de modo instantáneo, gracias precisamente a los medios informativos, certezas colectivas en las cuales se cimientan los muchos *contravalores* públicos que legítimamente o no bloquean o erosionan el funcionamiento institucional del Estado". (Cordera, 2000: 187).

Sin duda, la dinámica preponderante en el desempeño de los medios produce (aunque no sólo) efectos indeseables desde el punto de vista de la racionalidad de la cultura democrática y la convivencia civilizada. La explicación de ello, sin embargo, no puede reducirse únicamente a una perspectiva maniquea que asignara la responsabilidad de tales efectos a las intenciones cuestionables de sus dueños u operadores. Queremos insistir ahora en este punto porque

---

<sup>168</sup> Para tener una idea más precisa del peso de los medios, sobre todo los electrónicos, en los procesos de socialización política en el país, conviene señalar que según los datos de la *Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001* antes citada, y frente a un listado de opciones no excluyentes, el 80.1 % de los ciudadanos mencionó a la televisión como medio a través del cual se enteran "de lo que pasa en la política", mientras que 28.82% mencionó la radio y el 17.97 a los periódicos, lo cual establece una jerarquía mediática muy clara.

creemos que la reglamentación sobre el funcionamiento de estos agentes tendría que comenzar por reconocer la lógica profunda que subyace a sus esquemas comunicacionales y a su vinculación con las audiencias y los espectadores, pues de lo contrario sería fácil incurrir en visiones ingenuas o voluntaristas sobre la mecánica de la acción mediática y los resortes de su eficacia. Ello conduciría, naturalmente, a sobredimensionar las posibilidades de su modificación a través de medidas regulatorias.

Al respecto, Murray Edelman (1991) ha ofrecido una explicación sugerente basada en la categoría de *espectáculo político*, que expresa bien las dificultades de fondo a las que se enfrenta cualquier tentativa por introducir una racionalidad distinta en la operación de los medios.

Por la importancia que esta conceptualización tiene para nuestra investigación, vale señalar aquí las tesis centrales de su trabajo:

1. La penetración de la radio y la televisión en las sociedades modernas permite que los mensajes políticos estén al alcance de la mayor parte de la población, lo que constituye un cambio cualitativo con respecto a la situación prevaleciente hasta la segunda guerra mundial;
2. Los medios reconstruyen los acontecimientos políticos particulares de manera tal que lo que el espectador conoce son siempre interpretaciones particulares sobre ellos;
3. Las interpretaciones construidas por los medios siguen la lógica del "espectáculo", esto es, están basadas en una *estructura dramática* en la que la polarización, la moralización, la personalización y la simplificación de los procesos juegan un papel determinante. Los conflictos, los liderazgos, las

alianzas y los propósitos de los actores son sistematizados dentro de dicha estructura;

4. El “espectáculo político” como oferta mediática enfatiza el aspecto emocional<sup>169</sup> en detrimento del cognoscitivo. Ilusiones, frustraciones, expectativas, miedos, seguridades y reconocimientos desplazan la argumentación (por definición compleja y matizada) y promueven identidades políticas simples y primarias;

5. El funcionamiento “exitoso” del espectáculo está anclado en necesidades primordiales de ubicación, entendimiento y reconocimiento de los espectadores. La estructura del espectáculo produce una demarcación clara entre el polo activo del mismo –sus actores– y un público pasivo y expectante.

A partir de las implicaciones que encierra esta férrea estructura de relación entre los emisores y los receptores de mensajes ideológicos y políticos, no es difícil entender por qué el funcionamiento “espontáneo” de los medios choca frontalmente con los requerimientos culturales de un sistema político democrático, promoviendo, más bien, el reforzamiento de las concepciones inspiradas en la clásica dicotomía *amigo-enemigo* (Schmitt, 1984), así como el distanciamiento efectivo de la ciudadanía de una esfera de actividad estridente, desprestigiada a través del escándalo simplificador y por tanto poco atractiva para la participación directa. Aunque ello no sólo sea responsabilidad de los medios, no sobra recordar

---

<sup>169</sup> A propósito del funcionamiento de los medios en México, Rosa María Aponte ha realizado una buena radiografía acerca de cómo se exalta el aspecto emocional en los programas televisivos (Aponte, 2000).

aquí el desprestigio que tiene la actividad política y el bajo interés por participar en ella<sup>170</sup>.

Por otra parte, no puede soslayarse que, como en toda estructura dramática, lo que se busca en la lógica del espectáculo es establecer un conflicto en el que sean fácilmente perceptibles las polaridades constituidas por amigos y enemigos, justos e injustos o, en general, entre *el bien y el mal*. En este estilo de comunicación política, la búsqueda incesante de chivos expiatorios, así como los desacuerdos y críticas con respecto a la forma o al fondo de la gestión pública aparecen frecuentemente revestidos de una connotación moral que funciona como coartada de condenas fulminantes y juicios calificadores indiscutibles. Por supuesto, no es ésta la tónica generalizada en los medios, pero sí conviene tomar nota de ella para intentar amortiguar sus efectos.

Evidentemente, el fenómeno que popularmente se conoce como "sensacionalismo", y que en su propia denominación delata su rasgo central, opera sobre la mecánica descrita, que por su coherencia interna no es fácilmente desarticulable. Lo anterior no supone, por supuesto, que no sea posible incidir en dicha mecánica. Más aún, reconociéndola, se estaría en mejores condiciones de pensar el tipo de contrapesos relativos que podrían matizar su impacto, introduciendo tendencias capaces de limar sus aristas más nocivas y de proponer formas de apreciación distintas al universo de la política. En efecto, los intentos

---

<sup>170</sup> Según datos de la Encuesta citada, "la palabra en la que se piensa cuando se escucha la palabra política" es mayoritariamente *corrupción* (21.5%). Complementariamente, y para citar otra fuente, la última Encuesta Mundial de Valores, coordinada por Ronald Inglehart, indica que el 75% de los mexicanos siente poco o ningún interés por la política, lo que en principio contrasta con la aparentemente avasalladora presencia mediática de campañas, candidatos o formación de gabinetes. Al respecto, no es posible pasar por alto que una de las diferencias básicas entre la "cultura súbdito" característica de los sistemas autoritarios y la "cultura cívica" que en principio debiera acompañar a los democráticos, radica precisamente en el grado y en la calidad del involucramiento ciudadano en los diversos procesos de toma de decisiones que ocurren a la largo y ancho del tejido sociopolítico de una comunidad. De aquí que tampoco sea muy estimulante el hecho de la baja participación de los mexicanos en algún tipo de organización, como lo demuestran los datos siguientes: únicamente el 4% afirma pertenecer a un partido, el 6% a un sindicato, el 8% a organizaciones artísticas o culturales, el 9% a deportivas o de recreación y el 23% a organizaciones religiosas. Estos datos fueron publicados por el periódico *Reforma* entre el 9 y el 13 de mayo de 2000. Los relativos a los aspectos políticos se dieron a conocer en esta última fecha.

por introducir una racionalidad diferente en el espacio comunicacional tienen que comenzar por hacerse cargo de la magnitud y naturaleza del problema que se enfrenta, asumiendo que se trata de navegar a contracorriente de una poderosa inercia cultural que se encuentra, además, respaldada y estimulada por grupos de poder sumamente versátiles y con una capacidad notable de maniobra y adaptación.

De hecho, es justamente este diagnóstico el que permite ubicar la importancia de las propuestas de regulación existentes en una doble vertiente. Por un lado, la que toca a la promoción de contenidos sustantivos alternativos y, por otro, la que atañe a la modificación de la estructura de la industria mediática a partir de su apertura a la pluralidad. Aunque para propósito de clarificación las tareas pendientes en la ruta por responsabilizar socialmente a los medios convenga distinguir ambas cuestiones, es obvio que se encuentran íntimamente ligadas.

En el primer caso, conviene insistir en que la ausencia de lineamientos rectores alejados de los riesgos de la censura y la fiscalización propias de sistemas no democráticos, pero sí promotores de la difusión de contenidos comunicacionales de perfil constructivo y civilizatorio, obstruyen enormemente las posibilidades de consolidación de formas de percepción ciudadana de la realidad social y política asentadas en los componentes cognoscitivos, axiológicos y afectivos propios de la cultura cívica. En tal sentido, resulta incuestionable el empeño por introducir fórmulas jurídicas e institucionales que coadyuven a estimular la construcción de identidades sociales asentadas en el aprecio por la tolerancia, el respeto a la legalidad, la corresponsabilidad, la participación ciudadana informada, el rechazo a la discriminación y a la violación de los derechos humanos. La suma de estos elementos constituiría, además, el prerrequisito cultural indispensable para articular la relación entre la ciudadanía y

los centros de poder públicos o privados de manera equilibrada y responsable. Al respecto, Peschard (1994: 49) ha observado que:

“Una cultura democrática es el ideal para sociedades en proceso de cambio...Es una barrera de contención frente a las actitudes y comportamientos anticonstitucionales que violentan el Estado de Derecho. Al mismo tiempo, es un muro en contra de eventuales inclinaciones a la prepotencia o a la arbitrariedad del poder, ya que se resiste a reconocer autoridades políticas que no actúen con responsabilidad, es decir, que no estén expuestas al escrutinio permanente de las instituciones encargadas de hacerlo”.

Parece, pues, evidente, que por la intensidad de la relación del conjunto de la población con alguno de los medios –sobre todo con la televisión y la radio<sup>171</sup>– resulta de capital importancia el sentido de sus mensajes. De muchas maneras, de su calidad y su intencionalidad dependerá si dichos medios se insertan o no en el proceso de construcción democrática, contribuyendo a la consolidación de la cultura que tendría que acompañarlo y dando paso a la conjunción de relaciones sociales tolerantes, corresponsables y apegadas a la legalidad, con rutinas políticas incluyentes y eficaces.

Como imagen objetivo, sería entonces deseable que se redujeran las dudas sobre la veracidad de la información, promoviendo la diversidad de ángulos de la misma y evitando sus sesgos; que existiera un tratamiento editorial más equilibrado y plural sobre lo que ocurre en la esfera pública y que la violencia, la impunidad y la pasividad frente a los asuntos públicos fueran marginados en sus mensajes en tanto valores propios de las relaciones sociopolíticas.

---

<sup>171</sup> Para tener una idea aproximada de la importancia que tienen los medios en la vida cotidiana de la población, baste señalar que, en promedio, el televisor permanece encendido siete horas al día, y que cada mexicano la ve cuatro horas. No es un dato menor, además, que nueve millones de niños hagan su tarea mientras ven televisión. (Aguayo, 2000: 218).

## **3.2 SOBRE LOS EFECTOS SOCIOPOLÍTICOS VINCULADOS A LAS INSUFICIENCIAS REGULATORIAS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

También en este caso es importante distinguir los dos planos de análisis que utilizamos anteriormente, y tratar entonces, en primer término, los efectos observables al interior de la estructura político-estatal, para pasar posteriormente a la revisión de las repercusiones en el plano social.

### **3.2.1 Efectos en la estructura político-estatal.**

La efectiva rendición de cuentas del Estado a la sociedad y la fiscalización de ésta sobre el primero a través de mecanismos que permitan acceder a la información necesaria para comprender y evaluar la toma de decisiones institucionales en distintos niveles y campos de actividad, se ha ido revelando progresivamente como una de las condiciones básicas de la gobernabilidad democrática.

El acceso público a la información manejada por las diversas instancias de autoridad implica, sin duda, precisar también aquellos rubros y asuntos que por su naturaleza deben mantenerse con reserva so riesgo de afectar la seguridad nacional o la seguridad pública, tema sobre el cual la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ya aprobada contiene especificaciones puntuales. Pero en todo caso resulta cada vez más evidente el hecho de que la variable relativa al acceso a la información condiciona el tipo de demandas de los diversos grupos sociales y fuerzas políticas, incidiendo en el tipo de "contextos de exigencia" que acompañan a los procesos de toma de decisiones públicas, repercutiendo, incluso, en la manera en que se estructura el campo de la competencia por el poder. Y es que, como se había planteado en el primer

Capítulo de la investigación, el acceso a la información tiene múltiples efectos en los diversos espacios en que se desahoga la agenda pública del país, lo cual habla del carácter *transversal* de este elemento específico con respecto a la totalidad de los rubros que componen el proyecto de la Reforma Política del Estado. Veamos.

No es casual que uno de los temas más debatidos en los últimos años haya sido, precisamente, el que vincula el acceso a la información con lo que fue el punto prioritario de la iniciativa de Reforma del Estado de 1995, esto es, la construcción de reglas confiables para normar la competencia por el poder, dentro de las cuales el capítulo relativo al financiamiento de los partidos políticos jugó un papel central y altamente controversial. De hecho, a pesar de los avances conseguidos por la reforma electoral de 1996, ha sido evidente que este sigue siendo uno de los puntos más sensibles dentro del proceso de construcción democrática, y que su correcto procesamiento pasa necesariamente por el tema de la disponibilidad y accesibilidad de la información correspondiente.

Durante la primera mitad de 2002, la discusión en torno a las fuentes, formas y montos de financiamiento de los dos principales partidos nacionales, PAN y PRD, alcanzó una intensidad notable, mostrando tanto la importancia del tema, como las posiciones diferenciadas en torno a la forma de tratarlo. En esa coyuntura, resultó claro cómo el debate alrededor de la información sobre el posible uso de recursos públicos para financiar la campaña priista o sobre las fuentes de financiamiento de la campaña foxista, generó una hiperactividad política que involucró a partidos, sindicatos, empresas paraestatales, autoridades bancarias, órganos jurisdiccionales, poder legislativo y al propio Presidente de la República.

Por supuesto, la participación de los medios electrónicos, pero también de manera señalada de la prensa, jugó un papel de primera importancia en la manera en que se ventiló y dio curso a las indagatorias y decisiones respectivas, mismas

que se empalmaron con el inicio del proceso electoral de 2003 y que alcanzaron un claro punto de definición el 30 de enero de ese año, cuando ante la inconformidad de algunos partidos con el los lineamientos de fiscalización aprobados por el IFE, el Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación ratificó las facultades de dicho Instituto como autoridad hacendaria y, como consecuencia de ello, la anulación del *secreto bancario* en los casos considerados necesarios para cumplir adecuadamente con las tareas de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Dentro de este contexto, nos parece necesario recordar la forma en que en junio de 2002 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió unánimemente apoyar el acuerdo tomado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el sentido de poner a disposición de la ciudadanía toda la información financiera relacionada con los partidos políticos<sup>172</sup>, así como la resistencia para entregarle al IFE la documentación correspondiente por parte de un organismo como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dependiente de la Secretaría de Hacienda, a propósito de lo cual el propio Tribunal tuvo que intervenir nuevamente. Con posterioridad, incluso la Suprema Corte de Justicia se vería implicada en la resolución de esta problemática.

El ejemplo ilustra muy bien la magnitud de los efectos políticos que encierra el tener acceso, o no, a un tipo de información que resulta crucial para valorar,

---

<sup>172</sup> Como fecha de apertura se estipuló el 17 de julio de 2002, incluyendo en la información disponible por Internet la concerniente a las aportaciones de militantes y simpatizantes, así como informes anuales y de campaña. Como primera consecuencia del cumplimiento de este acuerdo, en la segunda quincena de julio varias de las principales notas informativas y de las opiniones editoriales tanto de radio y televisión como de la prensa giraron alrededor de los donantes y el monto de sus aportaciones a los principales partidos políticos. Pero junto con esta apertura, y a petición expresa al Instituto, sería factible obtener información adicional sobre los montos del financiamiento público y privado, autofinanciamiento, estados de cuenta bancarios y facturación de gastos en spots de radio y televisión. La decisión del Tribunal se dio a raíz de que un partido (Sociedad Nacionalista) interpuso un recurso de apelación frente al acuerdo del IFE del 17 de abril de ese año en el sentido de abrir los expedientes respectivos, mismo que, por cierto, se había dado de manera anticipada a la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que ocurriría dos semanas más tarde. Un seguimiento de esta coyuntura lo hizo el periódico Reforma, integrante además del grupo informativo que en febrero de 2002 había solicitado el expediente de los informes financieros del PRI de la campaña de 2000.

incluso jurídicamente, el tipo de estrategia y de recursos utilizados para incrementar las posibilidades de éxito en la competencia partidista por el poder público. El problema, ciertamente, no es menor. Después de décadas de esfuerzos y negociaciones encaminadas a desterrar el fantasma del *fraude electoral* como principal factor distorsionante de la competencia partidista, resulta cada vez más evidente que algunas de las principales corrientes políticas nacionales son incapaces de ceñirse estrictamente a las condiciones legalmente estipuladas en materia de obtención de recursos, con lo cual introducen un nuevo motivo de sospecha en torno a la eficacia de la legalidad electoral y desgastan fuertemente la legitimidad del sistema político en su conjunto.

De aquí lo crucial que deviene el poder contar tanto con mecanismos institucionales de control y verificación efectivos, como de vías para fomentar el conocimiento social de la información pertinente; elementos que, en su conjunto, constituyen los elementos esenciales en la constitución de los *contextos de exigencia* a los que hemos aludido anteriormente y que son el contrapeso sociopolítico fundamental de las tendencias vulneradoras del Estado de Derecho.

Pero así como en el campo específico en el que transcurren los procesos inherentes a la competencia por el acceso al poder político es posible documentar la importancia de la información en tanto recurso estratégico, también lo es en la dimensión propia de las formas de ejercicio efectivo de dicho poder, esto es, en el campo de la acción institucional y la instrumentación de las políticas públicas. Si se piensa, por ejemplo, en la posibilidad de impulsar una reforma del Estado tendiente a generar un pacto federal más equilibrado y, por ende, con premisas claras en torno a asignaciones presupuestales, necesidades regionales, viabilidad de proyectos de desarrollo local, escenarios demográficos, disponibilidad de recursos naturales y planes de inversión, entre algunas de sus variables fundamentales, tendría que concluirse que la confiabilidad y la disponibilidad de la

información involucrada es esencial<sup>173</sup>. Ello genera un impacto no sólo en la racionalidad que debe respaldar a los procesos de toma de decisiones en este plano, sino a su legitimidad misma, de la cual depende en gran medida la fortaleza y estabilidad de los acuerdos de fondo que sustentan el esquema federalista.

De la misma manera, la consolidación democrática de un modelo de división y equilibrio entre los poderes del Estado de acuerdo a lo que establece el margo legal correspondiente, pasa, sobre todo en lo que toca a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, por la existencia de mecanismos de comunicación e información recíproca que permitan una adecuada articulación de sus atribuciones y responsabilidades. Las funciones de deliberación y legislación que recaen en el Congreso suponen la existencia de insumos cuantitativos y cualitativos precisos y diferenciados, que permitan dotar de contenido sustantivo a las decisiones y posicionamientos que se hacen de manera autónoma o con relación directa con alguno de los otros dos poderes estatales, como es el caso de la celebración de empréstitos por parte del Ejecutivo, para los cuales el Legislativo debe sentar las bases correspondientes<sup>174</sup>.

Debe subrayarse en este contexto, que la función de control que recae en el Legislativo, básicamente en la Cámara de Diputados, y que se traduce en el examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el análisis del informe anual que rinde el Ejecutivo, así como también en la revisión de la Cuenta Pública a través de la Entidad de Fiscalización Superior de

---

<sup>173</sup> Aquí es pertinente recordar, por ejemplo, que las propuestas contenidas en el Programa para un Nuevo Federalismo, decretado el 6 de agosto de 1987, planteaban como uno de sus objetivos centrales "otorgar ingresos y atribuciones de gasto a entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas", a fin de garantizar lo que se denominaba *función compensatoria*. Esta función requería, evidentemente, nutrirse de diagnósticos y propuestas sustentados en información clara y suficiente sobre niveles de pobreza, educación, salud, infraestructura de vial, eléctrica e hidráulica, así como de los criterios de asignación de gasto para responder a fuertes necesidades sociales con recursos financieros limitados.

<sup>174</sup> El detalle de este mecanismo reencuentra en la fracción octava del artículo 73 constitucional.

la Federación<sup>175</sup>, sería prácticamente imposible si no se contara cabalmente con el amplio y complejo universo informativo involucrado en dicha función. Este último punto, ligado directamente con la presencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas, permite introducir uno de los problemas más graves que afectan al funcionamiento global del sistema político mexicano y que guarda una relación estrecha con los vacíos informativos.

En efecto, un fenómeno que es directamente influido por la variable informativa y que abarca en mayor o menor medida al conjunto de los poderes públicos y a los tres órdenes de gobierno, es el de la corrupción<sup>176</sup>, pues se vincula íntimamente a la falta de transparencia administrativa frente a la sociedad y a la insuficiencia de los instrumentos propios de las tareas de auditoría y contraloría institucional que, a su vez, trabajan básicamente con insumos informativos. El propio Pasquino ha señalado que "en ambientes establemente institucionalizados los comportamientos corruptos tienden a ser, al mismo tiempo, menos y más visibles que en ambientes de institucionalización parcial o fluctuante" (*op.cit.*: 438), advertencia que ubica con precisión lo relevante que deviene contar con leyes e instituciones capaces de incrementar la visibilidad de la función

---

<sup>175</sup> Según la fracción cuarta del artículo 74 de la Constitución, "la revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas", lo cual implica ya no sólo información contable sobre el manejo honesto de los recursos, sino cualitativa, acerca de la eficacia en el desempeño gubernamental.

<sup>176</sup> En su acepción más primaria, la corrupción alude al "fenómeno a través del cual un funcionario público es impulsada a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa". (Pasquino, 1981:438). Pero más allá de de esta definición puntual y descriptiva, es necesario tener claridad acerca de la magnitud de las implicaciones que el fenómeno encierra. Dice Quiñones (2000: 23): "la corrupción no conoce fronteras, ni hace distinciones económicas e infecta todas las formas de gobierno. En el largo plazo, ningún país puede soportar los costos sociales, políticos y económicos de la corrupción. Erosiona la confianza pública en las instituciones políticas y conduce a desacatar la ley; distorsiona la distribución de recursos y mina la competencia en los mercados; tiene un efecto devastador en la inversión, el crecimiento y el desarrollo. Más aún, la corrupción establece un precio descomunamente alto sobre los pobres, negándoles el acceso a los servicios vitales básicos".

administrativa y de reducir las asimetrías sociales existentes en cuanto a disponibilidad de información<sup>177</sup>.

La socialización de la información se perfila de esta manera como una premisa imprescindible para el armado de un sistema de rendición de cuentas basado en el conocimiento preciso de las funciones, recursos y responsabilidades de los distintos niveles de la autoridad, sobre los cuales sería factible realizar una evaluación social e institucional tanto de la pulcritud del manejo presupuestal, como en el no menos importante rubro de la eficacia en el desempeño de las tareas asignadas. Ciertamente, en un régimen democrático la garantía de que el desempeño de las funciones de gobierno se realice conforme al interés público proviene de dos fuentes principales: la vigilancia ciudadana y el principio de división y equilibrio de poderes. De esta manera, los servidores públicos quedan sujetos al doble escrutinio de la ciudadanía y de las instituciones de fiscalización y control.

En tal horizonte, no puede pasarse por alto la correlación empíricamente demostrada entre insuficiencia regulatoria en materia de acceso a la información y los niveles de corrupción existentes en diversos países. Federico Reyes Heróles, presidente del Capítulo México del organismo Transparencia Internacional, ha planteado que "está científicamente comprobado que en los países con leyes de acceso a la información, se registran menores grados de corrupción... [ya que] en los países con apertura informativa, los ciudadanos funcionan como vigilantes de la administración pública"<sup>178</sup>. La existencia de un marco de referencia sólidamente

---

<sup>177</sup> Según la perspectiva de Elías Díaz (1996), junto al imperio de la ley, la división de poderes y los derechos y libertades fundamentales, la *fiscalización de la administración*, es decir, la vigilancia de la actuación apegada a la ley en todos los órdenes y niveles de la misma constituye uno de los principios indispensables del Estado de Derecho.

<sup>178</sup> Según los datos de la última encuesta disponible de Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 59 en la lista mundial de corrupción realizada entre 90 países, donde 1 es el menos corrupto y el 90 el más deshonesto. según cifras del Banco Mundial citadas por el propio Reyes Heróles, la corrupción en México es equivalente al 9% de su producto interno bruto (PIB), cifra muy superior al 6% del PIB destinado a la educación. Cfr. *Reforma*, 26 de abril de 2001.

asentado tanto en la disponibilidad de estadísticas, diagnósticos y criterios a partir de los cuales se realiza la asignación de recursos de cada instancia administrativa, así como en el conocimiento de la mecánica de licitaciones y de los requisitos y procedimientos para la prestación de servicios a la ciudadanía, parece ser entonces uno de los instrumentos esenciales en la perspectiva de abatir la discrecionalidad, la secrecía y, en última instancia, la corrupción abierta con su correlato de impunidad<sup>179</sup>.

En una óptica incluso más propositiva, habría que añadir que la disponibilidad de información constituye un eslabón clave en cualquier tentativa ya no sólo por vigilar el ejercicio honesto y eficaz de los recursos públicos, sino de estructurar políticas institucionales en las que concurren de manera argumentada las demandas, juicios y aportaciones de los ciudadanos y grupos sociales interesados e involucrados en determinada área del quehacer estatal.

La planeación, sobre todo en aquellos campos en los que están en juego intereses directamente vinculados a preocupaciones centrales para franjas considerables de la población - de la educación a la salud, pasando por la calidad del medio ambiente o el desarrollo urbano -, requiere, y no solamente por consideraciones de orden político, sino por razones que atañen a su nivel de eficiencia técnica, de insumos sustentados en información confiable provenientes de la base social que funciona como su contexto. Vista con detenimiento, la relación de la ciudadanía con los procesos de toma de decisiones, por cierto otro

---

<sup>179</sup> Hasta ahora, esfuerzos por transparentar el ejercicio de los recursos públicos a través de mecanismos como el de *Compranet*, el sistema informático a través del cual se da cuenta de las compras del gobierno, han tenido un alcance ciertamente limitado, aunque, como es conocido, hayan dado pie para episodios escandalosos en la opinión pública. En un ejercicio realizado por el grupo REFORMA para evaluar *Compranet* se concluyó que éste es un sistema con fuertes problemas de diseño que dificultan el acceso a la información correspondiente, pues "da información imprecisa sólo a quien es capaz de vencer los diferentes obstáculos para llegar a ésta. En el ejercicio participaron 25 líderes, cuyo perfil los hace usuarios naturales de *Compranet*, y el examen consistió en encontrar precios de 10 productos que compraran ciertas dependencias del Gobierno Federal. De las 250 respuestas posibles, solo se obtuvieron cuatro". *Reforma*, columna *Juan Ciudadano*, 30 de julio del 2001. En un sentido que confirma esta limitación, el Secretario de la Contraloría, Francisco Barrio, aseguró que "sólo se tienen registradas el dos por ciento de las compras del gobierno". *Reforma*, 6 de agosto del 2001.

de los puntos centrales de los proyectos de Reforma Política del Estado tanto de la pasada como de la presente administración, aparece, desde el esquema de participación inherente al ideal democrático, necesariamente mediada por el acceso necesario a los contenidos informativos indispensables para hacer a de dicha participación un acto responsable y productivo.

Sería francamente utópico, por supuesto, aspirar a que el conjunto de la sociedad tuviera acceso a la totalidad del universo informativo eventualmente disponible como insumo de la participación. La figura del *ciudadano total* ha sido ya fuerte y justificadamente criticada en el sentido, incluso, de los riesgos que se corren cuando se apuesta a la hiperpolitización de la ciudadanía. Finalmente, como señala Bobbio (2000: 33), "el precio que se debe pagar por el compromiso de pocos es frecuentemente la indiferencia de muchos [de tal manera que] nada es más peligroso para la democracia que el exceso de democracia". En efecto, y al margen de su imposibilidad práctica, si el modelo de ciudadanía que se trata de impulsar llega a implicar pretensiones excesivas en cuanto a niveles de información y de participación, es altamente factible que la mayor parte de los potenciales interesados en asumir algún tipo de compromiso con el tratamiento de los asuntos públicos opte por renunciar a hacerlo.

La vinculación, entonces, entre los procesos de toma de decisiones y la instrumentación de las políticas públicas con la participación informada de la ciudadanía, tiene que ser pensada, como trataremos de mostrar en el apartado siguiente, a partir de problemáticas y campos de acción específicos, así como de la afirmación de la *posibilidad* de que los interesados en involucrarse en uno u otro asunto de interés público estén en condiciones de hacerlo. El solo hecho de que sea posible que un determinado sector de la ciudadanía, o de los propios medios de comunicación, tenga acceso a la información relevante que debe ser atendida para fundamentar una determinada decisión de la autoridad, es en sí un factor que juega en contra de la discrecionalidad y reduce el margen de las prácticas ilícitas.

Justamente por la existencia de múltiples espacios y problemáticas en los que puede desarrollarse la vigilancia social sobre los procesos institucionales de toma de decisiones, es que resulta de la mayor importancia la expansión de la dinámica legislativa en materia de acceso a la información. Como ya hemos mencionado, hacia fines de 2002, sólo dos entidades de la república (Jalisco y Sinaloa) contaban con leyes en la materia, mientras que en doce (Aguascalientes, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Tlaxcala) existían iniciativas de ley con grados diferenciales de apertura<sup>160</sup>. Este hecho indica que si bien es posible detectar el efecto multiplicador generado por la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el trayecto para arribar a una dinámica política de carácter nacional, en la que la socialización de la información sea un factor estable y constante, no puede ser concebido de manera lineal ni automática.

Como en muchos otros capítulos de la vida política nacional, parece ser que en materia de apertura informativa prevalecerá también una dinámica de transformación de carácter gradual y de ritmo pausado, en la que las tendencias encontradas irán generando puntos de equilibrio que serán, a su vez, plataforma para cambios posteriores. Difícilmente podría ser de otra manera, si se piensa que aquello que está realmente en juego es un *estilo de conducción política*, estructurado a lo largo de décadas de operación institucional en las que la opacidad y la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas fueron

---

<sup>160</sup> Para un análisis pormenorizado del contenido de tales iniciativas, véase el suplemento *Enfoque*, no. 438, 7 de julio de 2002, del periódico *Reforma*. Vale observar aquí, sin embargo, que un común denominador entre ellas parece ser el del excesivo, e injustificado, celo en torno a la llamada *información reservada*. Según el investigador Jorge Iñías: "es muy importante señalar que no hay un solo gobierno estatal que pueda y deba hablar de restricciones o limitaciones bajo el argumento de seguridad nacional... Pueden reclamar excepciones cuando se traten de riesgos potenciales contra sus propias instituciones o haya un daño que esté probado que pueda causarse en contra de las personas. Sin embargo, las excepciones son mucho menores de las que pueden incluirse en una ley federal, de tal suerte que una ley estatal debe tener por regla la apertura, la transparencia y el acceso a toda la información que es generada por la autoridad en el uso de sus responsabilidades" (*op.cit.*, p. 9).

una constante. Subvertir dicho estilo equivale, entonces, a modificar cualitativamente no sólo una correlación de fuerzas en torno a la necesidad y alcance de la apertura, que por lo demás se expresa diferenciadamente en los poderes del Estado y en los niveles de gobierno, sino a transformar cultural y técnicamente los patrones de funcionamiento de las instituciones, de los grupos sociales organizados y de los propios medios de comunicación.

Es aquí donde quizá sea posible percibir con mayor claridad los potenciales efectos políticos de una normatividad efectiva en el ámbito informativo. Lo que en una aproximación superficial podría aparecer como un simple hecho legislativo, en realidad representa un punto de inflexión en las modalidades de operación institucional, equilibrios políticos y participación social del conjunto del sistema. Sin duda, el alcance de esta transformación depende de múltiples factores y podrá percibirse con nitidez sólo en el largo plazo. Es en tal dimensión en donde habrá que aquilatar hasta dónde las resistencias políticas a la apertura, y capaces de bloquearla u obstaculizarla en alguna de sus fases lograron neutralizarse; cómo se desarrolló el necesario proceso de modernización de las estructuras institucionales tanto en el plano tecnológico como en el de los recursos humanos; de qué manera los medios de comunicación aprovecharon la apertura para contribuir a sistematizar de mejor manera la realidad presentada a los lectores, radioescuchas y televidentes y, finalmente, de qué manera respondieron las propias instituciones al desgaste inherente a las impugnaciones, cuestionamientos y acusaciones directas derivadas de la mayor visibilidad de malos manejos, errores e incluso incompetencia. Sobre todo en un ambiente constante de tensión política, recriminaciones mutuas y explotación del escándalo, el reto de fondo del conjunto de las entidades públicas, sean gubernamentales, estatales o fuerzas políticas, será el de evitar el desprestigio global del régimen democrático y encauzar productivamente el derecho al acceso público a la información recién inaugurado.

### 3.2.2 Efectos en el plano social.

El conocimiento social en torno a la estructura, funciones, acciones y resultados de las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno, incide directamente en la lógica de operación de tales instituciones, alterando drásticamente la relación Estado-ciudadanía e imprimiéndole un sentido distinto al ejercicio de gobierno en su conjunto.

En efecto, si alguna certeza se fue decantando y consolidando a través de la discusión relativa al derecho a la información, es que difícilmente podría avanzarse en la construcción democrática del país sin contar con las condiciones básicas para generar, simultáneamente, una ciudadanía capaz de asumir e impulsar el proceso de cambio político tanto en el plano de las instituciones como en el de la propia sociedad. De hecho, no parece ser casual, que sobre todo después de la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, se haya reavivado el debate en torno a los déficit existentes en la esfera de la cultura ciudadana, que de distintas maneras parecían bloquear las posibilidades de expansión y consolidación del proceso de recambio de las élites políticas ocurrido a partir de julio de 2000. Las enormes carencias verificables en ámbitos como el de la cultura de la legalidad, los niveles de participación social y política y de la calidad de los valores rectores de la convivencia ciudadana, hicieron patente un hecho reconocido ya en algunos estudios clásicos sobre la cultura política, consistente en el fuerte grado de dependencia de la dinámica institucional de las sociedades con respecto a sus contextos socioculturales.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> Samuel Huntington (1996: 20) ha señalado, por ejemplo, que "los países que no se han democratizado son aquellos en donde las condiciones que favorece la democratización son débiles... esto no significa que dichas condiciones sean necesarias para la democratización... su democratización es posible, pero es probable que sea más difícil de llevar a cabo... sin los valores [e] instituciones occidentales. A su vez, Robert Dahl (1982) ha observado que "en muchos países (en la mayoría, en rigor), no hay una cultura política propicia a las ideas y prácticas democráticas. Esto no significa que no pueda allí existir poliarquía, pero sí que ella será probablemente inestable".

En el caso mexicano, se ha ilustrado con claridad el desfase entre un régimen político básicamente democrático desde la perspectiva de la competencia y la representación políticas y una sociedad aún marcada fuertemente por las inercias derivadas de varias décadas de paternalismo, escaso apego a la legalidad y bajo conocimiento e interés por los asuntos públicos.<sup>182</sup>

En este marco es que puede ubicarse con claridad la importancia que el acceso a la información tiene para la construcción de una cultura ciudadana capaz de articularse de mejor manera con el funcionamiento de las instituciones de la democracia. La información, en tanto premisa de prácticas individuales y colectivas responsables y propositivas, se convierte, así, en un factor crucial en la ruta de la edificación de una *civilidad* democrática en sentido amplio.

El contar o no con bases cognitivas que estimulen juicios, valoraciones y contrastaciones dotadas de un mínimo sustento de racionalidad, parece ser un factor clave para comprender el sentido y la orientación que asumen los comportamientos ciudadanos. Sin información clara y manejable resultaría sumamente complicado construir los marcos de sentido indispensables para fomentar un involucramiento eficaz y corresponsable de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Los efectos de tal ausencia de referentes informativos y, por lo tanto, de percepciones fundadas acerca del significado y la importancia de determinados hechos, procesos, actores o instituciones de la vida pública se dejan sentir en

---

<sup>182</sup> Dice Aguilar Camín (2000: 87) "desde el punto de vista de las elecciones, México es ya un sistema político democrático. También lo es desde el punto de vista de las libertades públicas. No es todavía, sin embargo, una sociedad democrática... Muchos de sus valores son reflejo del antiguo régimen. Se han generalizado como valores ciudadanos la cultura del voto, la competencia electoral, la libertad política. Pero la creación de una cultura cívica democrática implica más que tener elecciones libres y procesos democráticos. Supone un cambio civilizatorio en el interior de la ciudadanía, un cambio que apenas ha comenzado en México, lo mismo que en muchos de los países de América Latina que restablecieron sus sistemas democráticos en las últimas décadas del siglo XX".

situaciones diversas, que compartiendo el mismo denominador, pueden ser diferenciadas analíticamente. Entre las más importantes de ellas se encontrarían las siguientes:

- La participación de los ciudadanos, ya no únicamente como votantes informados de los antecedentes y programas de las distintas opciones en competencia, sino como copartícipes en la organización de los procesos electorales, para lo cual requieren estar mínimamente enterados de su secuencia y de la importancia de su involucramiento en una u otra fase de los mismos;
- La implicación de la ciudadanía en labores de fiscalización y contraloría social que reduzcan los márgenes de discrecionalidad y eviten una excesiva autonomía de las élites, pero que al mismo tiempo tengan como fundamento no sólo la defensa de determinadas causas o principios, sino diagnósticos fundados en torno a las posibilidades de acción y decisiones de los operadores institucionales;
- El desenvolvimiento de los movimientos sociales en negociaciones políticas portadoras de intereses particulares, que tendrían que ser procesados tomando en cuenta los argumentos, diagnósticos y razones de las diversas partes involucradas y los márgenes de maniobra de la comunidad de referencia en su conjunto, lo cual obliga a la autocontención de las demandas respectivas;
- La capacidad para procesar adecuadamente aquellos flujos mediáticos basados en prejuicios, informaciones sesgadas y afanes manipulatorios impulsados por intereses particulares y cuyo éxito parece estar en relación directa con la falta de conocimiento social acerca de los temas respectivos;

- La posibilidad de enriquecer las percepciones ciudadanas sobre la forma de abordar situaciones y problemas diversos a través de la información proveniente de experiencias ocurridas en otros contextos;
- La capacidad de iniciativa para edificar organizaciones del más diverso tipo que son indispensables para una interlocución necesaria y responsable entre gobierno y sociedad civil, así como su disposición a entablar formas de convivencia tolerantes y abiertas a la siempre incierta competencia democrática. Evidentemente, aquí está en juego la legitimidad de las propias políticas públicas a partir de la comprensión de su racionalidad, así como también la posibilidad de asignar responsabilidades específicas en los casos donde las decisiones gubernamentales hubieren causado algún tipo de perjuicio a la sociedad.

La posibilidad de tener acceso a la información pública necesaria para dotar de una mínima base cognoscitiva a los juicios y las apreciaciones que el ciudadano tiene sobre el conjunto de sus derechos y obligaciones, aparece, pues, como un prerequisite para avanzar en la construcción de un Estado al mismo tiempo eficiente y con legitimidad social amplia<sup>183</sup>. La información deviene,

<sup>183</sup> Con respecto a la realidad nacional, Luis Rubio (2001) ha señalado que "En México, históricamente, toda la información ha sido restringida con excepción de la que se ha hecho pública sin mediar un criterio claro y explícito que marque la diferencia. En los países democráticos lo común es que ocurra lo contrario: toda la información es pública, excepto la que, por su naturaleza, compromete la seguridad del Estado o del país. ...Cuando toda la información está disponible, el gobierno tiene que sujetarse al mandato de la ciudadanía; cuando la información está restringida, es el ciudadano el que acaba sometido al gobierno y su burocracia. En este sentido, no cabe duda de que la información y democracia van de la mano...El punto medular es que el ciudadano tenga acceso a la información que considere necesaria, no sólo (y en muchas ocasiones, no fundamentalmente) números, sino criterios, regulaciones, formas de acceso y reglas del juego. Lo que el ciudadano necesita es a) poder interactuar con el gobierno en su calidad de ciudadano, es decir, poder exigirle cuentas a los gobernantes; y b) saber cómo puede actuar en sociedad, en la economía y en el propio gobierno, para consumir y para desarrollarse como persona y como ente económico y social.

entonces, en un factor central para desmontar la tradicional cultura "súbdito" en la que los miembros de una comunidad restringen su papel al de simples peticionarios o *derechohabientes*, sin capacidad efectiva para involucrarse de manera activa en procesos sociales y políticos que quedan marcados, entonces, por la lógica autoritaria. Si se mira con detenimiento, la ausencia de información suficiente impide la construcción de ciudadanía y, con ello, bloquea la dinámica democrática que supone la centralidad de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Una participación que no puede limitarse a la simple demanda hacia los centros de poder, sino que exige un involucramiento corresponsable en los diversos asuntos que atañen a la reproducción misma de la comunidad<sup>184</sup>.

La información objetiva y suficiente, el juicio razonado y la participación corresponsable y propositiva, parecen ser eslabones de una cadena sin la cual sería difícil sostener la construcción de una ciudadanía efectiva y de un ambiente deliberativo capaz de contribuir a la formulación de alternativas frente a los múltiples problemas nacionales. En este punto, no hay manera de eludir el compromiso del Estado - y de los propios medios, que por el papel central que juegan en la sistematización de los hechos y datos que se difunden tendrían que ser regulados por aquél - en la generación de las condiciones necesarias para que la información pública, y su tratamiento mediático, contribuyeran a la emergencia del tipo de ciudadanía mencionado.

La declinación de este compromiso impulsaría, por el contrario, una lógica de degradación progresiva del tejido social y, con ello, una relación Estado-sociedad cada vez menos articulada y más difícil de procesar políticamente. De manera quizá demasiado pesimista, pero indicativa del tipo de obstáculos que

---

<sup>184</sup> Sin información suficiente y comprensible acerca de los asuntos públicos, resulta poco probable que la ciudadanía sienta interés por ellos, lo que naturalmente representa un escollo fundamental para activar su participación. Según los datos de la *Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001* ya citada, sólo el 13.2% de los ciudadanos se asume como "muy interesado" en tales asuntos.

existen actualmente en nuestro país en materia de construcción ciudadana, Silva Herzog Márquez (2002) ha señalado que:

"la distribución de los poderes, las costumbres que empiezan a asentarse entre nosotros, las lecciones que se desprenden de las conductas de los jefes de la política, los furores que acompañan nuestra deliberación, están engendrando no un ciudadano poderoso sino un súbdito con poder...creo que la expresión vale. La nueva política está conformando un nuevo tipo de "hombre político", distinto de aquel que conformaba la pasividad del autoritarismo pero muy distinto también del ideal democrático que dibujaba John Stuart Mill. Sigue siendo súbdito porque, a pesar de que cuenta ya con un voto decisivo...no es en modo alguno un individuo protegido y obligado por la ley, ni participa tampoco de un debate racional y tolerante en el que van alumbrándose los costos y los beneficios de cada acción pública". (Cfr. *Política contra ciudadanía, Reforma*, 22 de julio de 2002)

Como podrá percibirse, la disponibilidad y el acceso efectivo a la información no es un elemento accesorio en la construcción de una ciudadanía capaz de constituir un sólido basamento social para el funcionamiento global de las instituciones democráticas. Toca, por el contrario, al corazón mismo de las interacciones sociales y políticas, definiendo su perfil y estableciendo su sentido y alcance. Su presencia o ausencia marca todas y cada una de las fases fundamentales de los procesos políticos, de los *inputs* a los *outputs*, para decirlo en los términos de la teoría sistémica. Ciertamente, la influencia de esta variable se deja sentir en la totalidad del largo trayecto que parte del momento formativo de las percepciones sociales, que continúa en la deliberación colectiva y sigue en las modalidades de participación, negociación y evaluación en torno a los procesos de toma de decisiones.

Como ha señalado Rubio (2002: 12) "un sistema en el que se le niega al ciudadano acceso a la información, en el que el ciudadano es meramente un

receptor de beneficios, no conlleva al desarrollo de una sociedad democrática y si puede, en cambio, producir riesgos enormes para la estabilidad. Es necesario que el mexicano se vea a sí mismo como un ciudadano que tiene tanto derechos como obligaciones”.

De aquí su centralidad en el proceso general de consolidación democrática del país, y en la edificación de las nuevas *reglas del juego* en materia comunicacional, sobre las cuales profundizaremos en el capítulo siguiente.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LOS FUNDAMENTOS DE LAS "REGLAS DEL JUEGO" DEMOCRÁTICAS EN MATERIA COMUNICACIONAL.**

4.1 SOBRE LOS MEDIOS Y LOS FINES DE LA REGULACIÓN EN MATERIA COMUNICACIONAL; 4.2 LAS COORDENADAS CONCEPTUALES DE LA REGULACIÓN: *LIBERTAD Y RESPONSABILIDAD*; 4.3 LA TRADUCCIÓN NORMATIVA DE LOS PRINCIPIOS RECTORES; 4.4 SOBRE LAS CONDICIONES POLÍTICAS DE NEGOCIACIÓN DE LAS REGLAS.

#### **4.1. SOBRE LOS MEDIOS Y LOS FINES DE LA REGULACIÓN EN MATERIA COMUNICACIONAL.**

Después de haber revisado algunos de los principales efectos sociales y políticos vinculados a la insuficiencia regulatoria en materia de acceso a la información y de funcionamiento mediático, parece suficientemente justificada la tarea por tratar de ubicar los puntos más relevantes a considerar con miras a sistematizar la formulación de las *reglas del juego* en materia comunicacional. En tal sentido, recuperaremos junto a otras consideraciones, el espíritu de buena parte de los planteamientos de la Iniciativa de Ley recibida a fines de 2002 por el Senado de la República a propuesta de los grupos ciudadanos.

Cabe señalar, además, que en la medida en que en la LVIII Legislatura se avanzó de manera importante en el rubro referente al acceso a la información, centraremos el análisis siguiente en la construcción de las *reglas del juego* relativas a la acción de los medios electrónicos.

No se pretende, por supuesto, proponer un modelo de funcionamiento mediático marcado por las características de rigidez e inamovilidad consustanciales a los *corpus* teóricos o jurídicos de pretensiones dogmáticas,

pues por la propia naturaleza del fenómeno comunicacional y por la diversidad de actores involucrados en él, resulta obvio que las formas de modulación de la actividad de los medios, en su compleja relación con el Estado y la sociedad, serán siempre susceptibles de ajuste y precisión. No obstante, a semejanza de lo que en su momento ocurrió en nuestro país en el campo electoral, parece legítimo plantear algunos de los ejes rectores que tendrían que acompañar la *normalización* de las relaciones entre los actores que de una u otra manera intervienen en la actividad de los medios, a fin de estabilizar estructuralmente el funcionamiento de estos en el contexto de una democracia consolidada<sup>165</sup>.

Actualmente, resulta inobjetable el hecho de que los medios de comunicación se han instalado en el centro de la convivencia colectiva y de las relaciones políticas de las sociedades modernas, y México no es la excepción. Como se ha visto, y sin pretender hacer recaer en ellos la responsabilidad exclusiva en la formación de la cultura política y la opinión pública, o por otra parte, de los desequilibrios y distorsiones observables en el plano del funcionamiento institucional y de la formación de las políticas públicas, no parece ser pensable la construcción democrática del país en su fase de consolidación, sin un aporte específico y verificable en estos rubros por parte de los medios de comunicación y del propio Estado.

Cabe decir, también, que la responsabilidad de tales instituciones en lo que toca tanto a la formación de la ciudadanía y su cultura política, como en lo

---

<sup>165</sup> Más allá de la forma, el paralelismo parece ser adecuado en términos de los valores centrales a preservar en ambos campos. A partir de su experiencia en el terreno electoral, el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, José Woldenberg (2003: 21) lo ha planteado en los siguientes términos: "Así como en el terreno estrictamente político el reto radica ahora en consolidar la democracia y no en demostrar que la alternancia es posible, en el campo de los medios tenemos por delante el desafío de pasar de garantizar la pluralidad a asegurar la calidad y el profesionalismo informativo. Y no oculto mi deseo de que aquellos principios rectores que han guiado por obligación constitucional el trabajo de la autoridad electoral para asegurar la limpieza y la credibilidad de las elecciones, puedan ser de alguna forma los mismos que orienten el trabajo de los medios: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad".

referente a la lógica del sistema político, debe ser pensada desde una perspectiva incremental y no esencialista. En otras palabras, pensar una reforma de los medios y una conducta del Estado en términos de su contribución a la construcción de ciudadanía y a la edificación de referentes y rutinas institucionales plenamente democráticos no equivale a sostener la posibilidad, que en realidad no sería más que una nueva utopía, de generar un ciudadano poseedor de todas las virtudes cívicas o un sistema institucional perfectamente equilibrado y con sistemas de rendición de cuentas inobjektivos. Pero lo que sí implica es hacerse cargo, a partir de la experiencia histórica y el análisis comparado, de que a pesar de que las democracias son siempre "imperfectas", existen grados diferenciados de desarrollo tanto de la cultura cívica como de las propias instituciones políticas, y que ahí se juega, evidentemente, la calidad de la democracia en cada contexto nacional. En su propia terminología, y enfatizando la importancia de la primera de estas dos variables, Sartori (1998:127) ha planteado esta cuestión de la siguiente manera:

"...lo importante es que cada maximización de democracia...requiere que el número de personas informadas se incremente y que, al mismo tiempo, aumente su competencia, conocimiento y entendimiento. Si tomamos esta dirección, entonces el resultado es un *demos potenciado*, capaz de actuar más y mejor que antes. Pero si, por el contrario, esta dirección se invierte, entonces nos acercamos a un *demos debilitado*. Que es exactamente lo que está ocurriendo".

Pensando ya desde una perspectiva nacional, y a la luz de los fuertes rezagos en materia de las informaciones, las valoraciones y las expectativas que conforman el perfil de la cultura política nacional, así como tan evidentes las limitaciones para hacer que los medios contribuyan efectivamente a superarlos,

que resulta cada vez más imperiosa la necesidad de introducir mecanismos normativos que, con independencia de intenciones o voluntades particulares, permitan apuntalar estructuralmente los esfuerzos por mejorar gradualmente los insumos formativos de la cultura ciudadana. Más aún cuando tal apuntalamiento implicaría la sujeción de la acción de los medios al marco procedimental del Estado de Derecho, con sus consecuentes efectos en el campo de las relaciones de poder.

Como suele ocurrir en la dinámica de las relaciones sociales, en la que se entrecruzan medios y fines de la acción de cada sujeto, en el ámbito que nos ocupa convergen cuestiones tanto de índole doctrinaria como de intereses materiales, repercutiendo ambas en la forma, los ritmos y las consecuencias que tal dinámica asume en términos histórico-concretos. De esta manera, el problema de fondo no radica únicamente en definir de forma abstracta los fines generales a los que tendría que atender un marco regulatorio en la materia, así como los instrumentos más adecuados para conseguirlos -cuestión de por sí polémica-, sino en detectar los elementos que en coyunturas específicas originan un distanciamiento práctico de los actores con respecto a la racionalidad *idealmente* establecida e incluso formalmente aceptada por ellos y que, por supuesto, constituyen un escollo formidable en la ruta de la construcción de las *reglas del juego* compartidas.

En términos weberianos, esto último llevaría a considerar, como lo haremos al final del capítulo, algunos factores asociados a la cultura política de las élites partidistas y gubernamentales que a nuestro juicio han jugado, junto a los fuertes intereses de los grupos de presión, en contra de la racionalidad esperable en términos típico-ideales. Este planteamiento parte, evidentemente, de la postulación, en tanto fin de la acción, de la estructuración de un orden democrático basado en la sujeción de todos los actores a un marco de derechos y responsabilidades preciso, que a su vez aliente los procesos de construcción de

ciudadanía necesarios para incrementar la calidad de la convivencia democrática y la eficacia del funcionamiento institucional. Desde otro tipo de "racionalidades", la conducta de los actores podría, naturalmente, ser leída y entendida de modo distinto<sup>186</sup>.

Pero en todo caso, en el marco de una sociedad plural, compleja y conflictiva, la única vía para salir del entrampamiento inherente a la defensa irrestricta que en principio cada fuerza social y política hace de sus propios proyectos e intereses de distinto tipo, sería la de una negociación basada en el supuesto de que sin un acuerdo en lo fundamental entre tales fuerzas, se iría deteriorando progresivamente la base social de sustentación del orden democrático, y se complicaría cada vez más el control jurídico y político de uno de los grupos de presión más influyente de nuestro tiempo. Un grupo que al responder sólo a su propia lógica, aun cuando ésta pueda incorporar eventualmente signos mayores o menores de apertura en función de las circunstancias, funciona con márgenes de impunidad cada vez más inadmisibles, por riesgosos, incluso para los propios actores políticos convencionales<sup>187</sup>.

En este sentido, los contornos del marco regulatorio en materia de comunicación social sólo podrían ser precisados a la luz de una negociación

<sup>186</sup> Este cruce de racionalidades podría ayudar a entender la problemática planteada por Ángel Flisfisch (1987: 331), a propósito de las dificultades de la concertación política. Dice este autor: "Lo que se ha soslayado de manera sistemática es la pregunta acerca de *por qué* los actores involucrados en mecanismos de concertación podrían estar interesados en llegar a hacerlos realidad; y se la ha eludido, quizás porque se ha razonado que una vez demostrada la racionalidad genérica de una institución, la voluntad de los actores involucrados no puede sino actuar, de modo directo y unívoco, coherentemente".

<sup>187</sup> Es interesante observar cómo el grupo empresarial asociado a los medios ha tratado discursivamente de sumarse a la corriente del "cambio" después de la elección federal de julio de 2000. Al respecto, Fátima Fernández Christlieb (2002: 17) señala: "El año 2000 fue para México el fin de un ciclo y el inicio de una incertidumbre. Se dio un cambio partidista en el Poder Ejecutivo federal y en el ámbito de la radio y la televisión surgió el quiebre de una línea sostenida 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. Todavía dos años antes... estos empresarios expresaron su rotunda negativa a cualquier proceso de revisión de leyes en la materia. Paradójicamente, eso ocurrió en un simposio por ellos organizado al que titularon Libertad de Expresión y Responsabilidad Social, en el cual la responsabilidad social ni se definió ni se discutió; tan sólo fue escueta y contradictoriamente mencionada".

política parlamentaria que incorporara seriamente, como punto de partida, las bases doctrinarias que contribuirían a aclarar la relación entre los medios y los fines de una reforma dotada de una direccionalidad clara, esto es, sin perder de vista la prioridad que en ella ocupa la noción de interés público. En tal lógica, desmontar el tipo de argumentos que se han utilizado para bloquear las tentativas por actualizar la relación entre el Estado y los medios de comunicación y entre éstos y la sociedad, constituye un buen referente para comenzar a plantear, a contra luz, los fundamentos de un nuevo marco regulatorio.

No puede obviarse que en estos argumentos convergen formalmente las dificultades arriba mencionadas, mismas que están ancladas en interpretaciones singulares acerca de los dos referentes principales de carácter conceptual que recorren por entero la discusión en esta materia: la *libertad* y la *responsabilidad*, cuyo significado en el campo de la comunicación dista mucho de ser compartido y quizá más de ser fundamentado<sup>188</sup>. Nos parece necesario, entonces, retomar estas categorías para situarlas como piedra angular desde la cual podrían desplegarse de forma más acotada y definida los procesos de negociación que tendrían que irse desarrollando a través del método de aproximaciones sucesivas.

Es claro que los acuerdos en torno al significado de la acción comunicativa vinculada a la libertad de expresión, al derecho a la información y a la responsabilidad social, así como a la forma en que puedan resolverse sus posibles tensiones, dependerá en última instancia que logre despejarse, por lo menos en ese nivel argumentativo, la ruta de la negociación.

---

<sup>188</sup> Como afirma Sartori (1988: 16) "Si una premisa no sustenta una consecuencia, si están implicadas falacias lógicas, si nuestros conceptos básicos son oscuros o ambiguos, ciertamente nuestra teoría [pero también la argumentación política, agregaríamos nosotros] será deficiente y mala".

## **4.2 LAS COORDENADAS CONCEPTUALES DE LA REGULACIÓN: LIBERTAD Y RESPONSABILIDAD.**

### **4.2.1. El referente de la *libertad***

Uno de los aspectos sobre los que parece necesario profundizar en el análisis del funcionamiento de los medios de comunicación y su eventual regulación, es, justamente, el referido al concepto mismo de libertad que subyace a las posiciones y a los pronunciamientos que se realizan en torno a la libertad de expresión. Ciertamente, tanto en el debate político-legislativo como en la manera en que se ha tratado el tema en la llamada opinión pública, se echa de menos una referencia rigurosa y puntual a dicho concepto, capaz de generar un piso común a las posiciones de los distintos actores involucrados en la temática.

No es extraño, por supuesto, que en una cuestión tan polémica la ambigüedad terminológica haya sido utilizada para justificar las interpretaciones más cercanas a los intereses y concepciones de los actores involucrados en la discusión. Aunque sería poco realista suponer que ello podría evitarse del todo, no deja de ser teóricamente legítimo el esfuerzo por clarificar los supuestos y las implicaciones presentes en la utilización de un término -libertad- en el que en buena medida se juega la coherencia argumentativa de una u otra posición a propósito de la reglamentación de que pudiera ser objeto en el campo de la comunicación social.

No se trata aquí, evidentemente, de reconstruir la historia filosófica y política del concepto en cuestión, sino de retomar solamente algunas líneas de reflexión que creemos pueden aportar herramientas analíticas para abordar con mayor rigor nuestro problema de investigación, así como para sostener una primera tesis inicial con respecto a lo que llamaremos, tentativamente, *libertad acotada*. El

adjetivo de la expresión se explica en función de la responsabilidad social y cultural de la que hablaremos más adelante.

En este horizonte, comenzaremos por recordar que una de las distinciones fundamentales que el pensamiento filosófico ha hecho con relación al concepto de libertad es la que se refiere a la "Libertad Negativa" y a la "Libertad Positiva" (en adelante LN y LP respectivamente)<sup>189</sup>. A propósito de tal distinción, Norberto Bobbio (1993: 98-99) ha planteado que la primera, la LN, se refiere a "la situación en la cual un sujeto tiene la posibilidad de obrar o de no obrar sin ser obligado a ello o sin que se lo impidan otros sujetos", y agrega que:

"Ya que los límites a nuestras acciones en sociedad quedan definidos generalmente por normas (sean consuetudinarias o legislativas, sean sociales, jurídicas o morales), se puede también decir, como ha hecho una larga y autorizada tradición, que la libertad que en un uso cada vez más difundido y frecuente se llama "libertad negativa" consiste en hacer o no hacer todo lo que las leyes, entendidas en sentido lato y no sólo en sentido técnico jurídico, permiten, o bien no prohíben" (*loc. cit.*).

Es pues en el campo de la LN donde es posible ubicar a las diversas libertades civiles y, entre ellas, a la libertad de expresión, a la que por cierto Bobbio asocia a la ausencia de censura preventiva<sup>190</sup>. Más adelante analizaremos como el ejercicio de este tipo de libertad se acota precisamente por la presencia

<sup>189</sup> Habría que admitir en principio, que el significado del ejercicio histórico de las libertades no puede ser definido de manera abstracta, pues las circunstancias sociales, culturales y políticas condicionan de manera fuerte dicho ejercicio. A manera de referente complementario, dejamos planteado un problema que se refiere a la redefinición de las nociones de comunidad, ciudadanía y soberanía en el contexto de los procesos de globalización, donde los medios juegan un papel central (García Canclini, 1999). No obstante, algunos de los elementos definitorios de estos dos tipos de libertad sirven bien para dar cuenta de las implicaciones que conlleva asumirlos o no en la discusión en torno a la regulación de los medios.

<sup>190</sup> Dice Bobbio: "La eliminación de las normas sobre la censura preventiva abre el camino a varias libertades, como la de hablar en público, de escribir, de publicar, de representar la realidad con las más diversas formas de expresión; la libertad de prensa puede depender de la carencia o la abolición de normas sobre la censura preventiva, de normas penales que prevean delitos de opinión, de normas restrictivas acerca del ejercicio de la profesión de periodista, etc". (Bobbio, 1993: 112). La diferencia entre regulación y censura preventiva la trataremos más adelante.

de las leyes que expresan a la otra vertiente de la libertad, esto es, a la LP. Regresando por ahora a las implicaciones que tiene la definición de la LN, quisiéramos subrayar el hecho de que ella se ejerce precisamente en el espacio de acción que permanece intocado por los límites externos de la conducta –que son básicamente de carácter legal- y que es de una magnitud considerable. Es en este plano donde creemos que tendría que ubicarse cualesquier propuesta en torno a la “autorregulación” mediática y, por ende, a los códigos de ética, que en principio constituyen un conjunto de preceptos formulados de manera libre y autónoma por los propios comunicadores (Rivers-Methews, 1998).

Volviendo a la argumentación sobre la LN, tres son los filósofos que el propio Bobbio utiliza para dar cuenta de sus características centrales. El primero, Hobbes, dirá que “dado que las leyes nunca han limitado ni pueden limitar todos los movimientos o acciones de los ciudadanos en virtud de su variedad, quedan necesariamente innumerables cosas que las leyes no ordenan ni prohíben, y cada uno puede hacer u omitir *según su criterio*” (De Cive, XIII, 15. *Cursivas nuestras*). Por su parte, Locke dirá que “la libertad de los hombres bajo el gobierno consiste [...] en una libertad que me permite seguir mi propia voluntad en todo aquello en que la norma no prescribe” (Segundo tratado sobre el gobierno, IV, 22). Finalmente, Montesquieu afirmará sencillamente que “la libertad consiste en aquello que las leyes permiten” (Del Espíritu de las Leyes, XII, 2).

Estas referencias, que aluden a la ley como límite de la conducta libre, nos parecen especialmente útiles para ir apuntalando la tesis que ampliaremos más adelante y según la cual en el debate acerca del tipo de regulación en torno a la libertad de expresión no sería pertinente, como muchas veces ocurre, plantear como posiciones excluyentes aquellas que sostienen la necesidad de contar con una reglamentación positiva y precisa, con respecto a aquellas otras que asumen más bien la “autorregulación” de los medios sobre la base de la generación de códigos de conducta libremente asumidos. Por una parte, estos códigos podrán

ser entendidos a la luz de la referencia de Hobbes al criterio como un factor central para el ejercicio de la libertad, pues con ello apunta a la existencia de un campo de acción que es imposible que sea legislado exhaustivamente y en el que por lo tanto la responsabilidad recae en la ética de los sujetos<sup>191</sup>.

Por otro lado, la función de la legalidad con relación a la libertad estribaría justamente en el establecimiento de aquellas cosas que no pueden hacerse o decirse bajo riesgo de recibir una sanción. Esta función límite de la ley tiene, por supuesto, que ser fundamentada, lo cual se realiza a través de la apelación a nociones tales como el respeto a la vida privada, la paz, el orden público o la seguridad nacional, que en principio representan ideales compartidos por el conjunto de la comunidad. Y es aquí donde la LN comienza a mostrar la relación que guarda con su contraparte, es decir, con la LP.

A diferencia de la LN, que supone la libertad de hacer todo lo que no está restringido, la LP supone la capacidad para actuar a partir de la propia voluntad y en aras de conseguir un objetivo específico. Es una libertad que supone *autodeterminación* y por lo tanto ausencia de restricciones para alcanzar las finalidades deseadas. Con la salvedad de que estas finalidades no pueden ser consideradas a partir de lo que uno u otro sujeto singular se plantea contingentemente como deseable, pues lo que está en juego a través de esta libertad no es la voluntad individual sino la viabilidad de la comunidad, que expresaría el propósito de la voluntad colectiva. En esta lógica, ello no representaría conflicto alguno, pues en última instancia ambas voluntades coincidirían. Estamos aquí, nos recuerda Bobbio, frente a la existencia de la

---

<sup>191</sup> La ética remite al conjunto de valores que orientan el comportamiento de los individuos o de los grupos, estableciendo un conjunto de preceptos morales a través de los cuales dichos valores se realizan y donde la búsqueda del "bien" juega un papel central. En el campo de la comunicación los códigos de ética han tenido como ejes articuladores una serie de postulados en torno al manejo mediático de cuestiones relacionadas con la violencia, la sexualidad, el lenguaje, la discriminación, o los derechos de la infancia, así como con respecto a la actitud y el comportamiento de los profesionales de la información con relación a su propia actividad: objetividad, veracidad, autocrítica, equidad, respeto, entre otros (Villanueva, 2000).

voluntad general roussoniana o a la hegeliana voluntad racional del Estado, que se expresa a través de la ley, pero también, agregamos nosotros, frente al proyecto del Estado democrático y representativo, que implica consensos fundamentales sobre derechos individuales y colectivos que deben ser garantizados con miras a la reproducción de la propia comunidad política, sin dejar de reconocer, evidentemente, la pluralidad de la misma (Díaz, 1996).

En esta perspectiva, tanto la reglamentación positiva de la libertad de expresión, como la preservación de un espacio de libertad a regirse por medio de preceptos éticos, podrían perfectamente ser vistos como enfoques complementarios. Más aún, parecería que sólo recurriendo a esta articulación sería posible armonizar las libertades civiles vinculadas a intereses individuales, con las libertades políticas, asociadas a los intereses y a los requerimientos sociales. Teniendo ambos planos su respectiva fuente de legitimidad, sería poco coherente tratar de negar la pertinencia de una u otra con argumentos externos a su propia lógica. En una óptica política general, ello equivaldría a postular el carácter excluyente del liberalismo con respecto a la democracia o viceversa<sup>192</sup>.

De hecho, sería difícil pensar la existencia del Estado democrático sin la vigencia del conjunto de libertades civiles que hacen posible, entre otras cosas, la competencia pluralista efectiva, pero también la preservación de estas libertades sin la existencia de un orden jurídico unificado surgido de consensos sociales fundamentales y dotados de los medios necesarios para hacerse valer.

A partir de las anterior, la libertad de expresión, que es una libertad civil fundamental para la viabilidad de la convivencia y la competencia en el marco de un Estado democrático, tendría que ser pensada, dado el referente básicamente

---

<sup>192</sup> Haciéndose cargo del extensísimo debate al respecto, Umberto Cerroni ha sintetizado bien la complementación de ambas perspectivas, señalando que "las reglas de la democracia se han establecido para garantizar la reproducción de la democracia y, por tanto, la permanencia de la libertad y de la igualdad de los hombres. Así pues, nadie puede prescindir del respeto a la libertad del prójimo ni herir la igualdad de todos...". (Cerroni, 1991: 191-192). Para la reconstrucción histórica de las relaciones entre estos modelos puede consultarse el libro de Bobbio llamado, justamente, *Liberalismo y Democracia* (Bobbio, 1989b).

individualista de su origen y el carácter marcadamente social de su impacto, en el cruce de los dos tipos de libertad a que venimos aludiendo. No es difícil, además, sostener la necesidad de dicha articulación, si se considera que el individuo al que se le confiere el ejercicio de la libertad dentro de un determinado orden social no es un ente egoísta abstracto, sino un sujeto orientado por el interés racional y obligado, entonces, a reconocer la libertad del otro<sup>193</sup>. Un otro que, en reciprocidad, está también condicionado en su acción por la vigencia de los derechos de sus semejantes. Nos encontramos, pues, frente a individuos *políticos*, integrantes de una comunidad política (Levy, 1981), frente a la cual tienen no sólo derechos, sino también responsabilidades.

Por esta vía, nos acercamos a la otra categoría central en el debate sobre la regulación de los medios, la responsabilidad, que en sentido estricto forma una unidad indisoluble con la libertad, por lo que aunque separadas analíticamente tendrían que ser tomadas, en el contexto del debate que nos ocupa, como las dos caras de una misma moneda. En efecto, "los derechos y las responsabilidades deben concebirse en términos de relaciones mutuas. Toda persona que actúa sin responsabilidad debilita su pretensión a la libertad, al paso que no se puede pedir que ejerza responsabilidades a quien está privado de la libertad" (UNESCO, 1980: 409)<sup>194</sup>.

<sup>193</sup> Al respecto, vale la pena mencionar, siguiendo a Angel Flisfisch, que "no deja de ser curioso que pese al temprano reconocimiento de la libertad del otro como un claro límite a la racionalidad de la propia acción, esa noción —o alguna otra igualmente o mejor adecuada— haya jugado un papel modesto en la teorización sobre los problemas de la acción...la aniquilación de la libertad del otro va desde formas relativamente incruentas de *aprendizaje y habituación sociales* al exterminio físico del otro. (Flisfisch, 1987) *Cursivas nuestras*.

<sup>194</sup> De manera más precisa, el llamado Informe MacBride, presentado por la Comisión Internacional de Estudios Sobre Problemas de la Comunicación y adoptado por la XX1 Conferencia General de la UNESCO en 1980 establecía que "el concepto de libertad, sumado al de responsabilidad, trae consigo un afán de ética profesional, que presupone a su vez un modo equilibrado de enfocar los acontecimientos, las situaciones y los procesos, teniendo en cuenta sus diversos aspectos". (op.cit: 445)

#### 4.2.2. El referente de la responsabilidad

En las sociedades modernas, organizadas políticamente a través del Estado democrático de derecho, la acción tanto de la autoridad pública como de los particulares – entendidos como individuos o como miembros de grupos de interés específico-, puede ser pensada alrededor de las exigencias que conlleva la naturaleza del propio pacto democrático. En él, se plantean una serie de coordenadas culturales, jurídicas e institucionales que definen el tipo de convivencia social, de competencia política y de gestión pública en tanto relación gobernantes-gobernados<sup>195</sup>. Dichas coordenadas tienen como supuesto fundamental el hecho de que el orden democrático está signado por la pluralidad social, cultural y política (Sartori, 1987) y que por tanto es necesario encontrar puntos de acuerdo sobre cómo resolver las diferencias, proteger las libertades<sup>196</sup> y los derechos de todos, así como asegurar la reproducción estable de la propia comunidad.

Es en este horizonte que autores como Umberto Cerroni han subrayado la importancia de la *responsabilidad*, un valor sin el cual sería muy difícil la sincronización de las distintas reglas que definen al orden democrático y que se

---

<sup>195</sup> Es frecuente la utilización de la metáfora de las "reglas del juego" para dar cuenta de las condiciones necesarias para la existencia de la democracia. Cerroni las ha sistematizado de la siguiente manera: Regla del consenso, de la competencia, de la mayoría, de la minoría, del control y de la legalidad. Aunque después de hacer esta enumeración básica agrega que "hay una última regla que es fundamental: la regla de la responsabilidad" (Cerroni, 1991: 191).

<sup>196</sup> La relación entre la responsabilidad y la libertad se ha explicado señalando que el primer término "ha sido utilizado en las disputas acerca de la libertad, [pues] en efecto, la noción de responsabilidad se basa en la noción de la elección y ésta es esencial al concepto de libertad limitada... El concepto de responsabilidad, por lo tanto, se inscribe en un determinado concepto de libertad y también en el lenguaje común se llama responsable a una persona, o se aprecia su sentido de responsabilidad, cuando se quiere indicar que la persona en cuestión incluye en los motivos de su comportamiento la previsión de los efectos posibles del comportamiento mismo" (Abbagnano, 1996:1018, cursivas nuestras). El concepto de libertad limitada equivale a lo que más arriba se ha llamado libertad negativa, lo cual muestra la pertinencia de ligar el análisis de la libertad de expresión con el tema de la responsabilidad tanto privada como pública.

encuentra íntimamente ligado al tema, central para nosotros, de la producción de la cultura:

"¿qué quiere decir regla de la responsabilidad? El funcionamiento de la democracia se basa en el derecho de reivindicar todo interés particular, pero a condición de que sea un común denominador sobre el que se pueda construir el derecho general de la comunidad, del pueblo, de la nación. Si no existiese esta posibilidad la sociedad se disgregaría...se comprende que la base de esta regla sea la formación [cultural] del hombre" (Cerroni, 1991: 195).

De aquí que el tema de la responsabilidad de los medios de comunicación dentro de un sistema democrático, aparezca como una de las coordenadas más útiles para especificar el tipo y el alcance de la libertad de dichos medios.<sup>197</sup> Si la responsabilidad es un valor que debe ser entendido a partir de los efectos que tiene o puede tener en otros el comportamiento de un determinado sujeto, entonces no puede haber duda, a partir de lo señalado en el capítulo anterior, que es enteramente pertinente para evaluar, y en su caso normar, la acción de los medios. Naturalmente, no puede obviarse el hecho de que a la noción de responsabilidad le siguen necesariamente las de limitación y regulación.

De lo dicho hasta aquí podría desprenderse la conclusión de que la regulación de los medios se justifica en la medida en que dejados a su propia inercia difícilmente establecerían finalidades similares a aquellas que una comunidad les confiere desde la óptica del "servicio público". Por esta vía, nos encontramos con el clásico planteamiento del problema de la ética hecho por Max

<sup>197</sup> La responsabilidad de los medios también estaría fuertemente vinculada con el concepto de libertad positiva, si es que se les piensa a partir de su función como agentes de servicio público: " Si se considera que el producto televisivo y radiofónico tiene una naturaleza *sui generis* tanto por lo que hace a sus peculiares características mercantiles como por lo que se refiere a su valor social de servicio público en pro del interés general, se puede inferir que tomar medidas que vayan más allá de la lucha del mercado publicitario y de la obtención de *ratings* supone actuar con responsabilidad frente a la sociedad. Y ciertamente para ser responsable se requiere ser libre, se necesita de la convicción voluntaria de que se actúa a favor del interés público" (Villanueva, 2000:12).

Weber, quien estableció con claridad la lógica subyacente a dos tipos de acción: la basada en la ética de la convicción y la vinculada con la ética de la responsabilidad<sup>198</sup>. De esta última nos interesa rescatar precisamente el hecho de que la responsabilidad de la que se habla tiene justamente que ser evaluada a partir de la adecuación de los medios de la acción a los fines preestablecidos de la misma. En este horizonte, la discusión sobre la regulación de los medios de comunicación nutre, como ya hemos señalado, al debate más amplio sobre los fines que a éstos se les asigna en un determinado contexto social.

Cierto tipo de limitaciones y controles a través de una regulación positiva, pero también incluso de los códigos de ética, serían, entonces, *medios necesarios* para la realización de determinados *fines*. Sin duda, las distintas maneras de entender a éstos representa un problema mayúsculo, pero tendría que ser obvio que los consensos sobre las reglas de operación de los medios depende fundamentalmente del consenso más general con respecto a los fines sociales que les fueran asignados y, por lo tanto, acerca del tipo de evaluación a la que tendrían que ser responder tanto los medios como el Estado.

Por lo anterior, y tomando en cuenta el tipo de efectos ya apuntados y que se asocian a la insuficiencia regulatoria en la materia, pensamos que puede desprenderse claramente, y justificarse ampliamente, una *definición mínima* con respecto a los fines mencionados y que no sería otra que la referida a la búsqueda por incrementar constantemente la capacidad deliberativa<sup>199</sup> de la sociedad y fomentar, simultáneamente, un tipo de gestión y conducción política basado en los equilibrios y controles propios de un Estado Democrático de Derecho. En una óptica general, el razonamiento conducente a la regulación tanto de la libertad de

---

<sup>198</sup> El desarrollo de las implicaciones de la ética de la responsabilidad en contraste con las de la ética de la convicción, se encuentra en la conferencia "La política como vocación". (Weber, 1983), en donde se insiste en que en el mundo de la política deviene imprescindible tomar en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción.

<sup>199</sup> Para abundar en la importancia que tiene la deliberación en la construcción de ciudadanía y sus repercusiones en la formación del Estado democrático, puede consultarse Cortina (1997).

expresión en los medios como del acceso a la información pública, parte de un principio elemental que tendría que ser constantemente recordado si lo que se pretende es abatir la excepcionalidad de la que goza una u otra entidad social en materia de rendición de cuentas. Ikram Antaki (2000:295) ha ilustrado de manera muy clara lo insostenible que resulta, en el caso de los medios, este curioso "fuero" que introduce una anomalía altamente perniciosa en el contexto general de las reglas del juego democrático:

"En el orden social democrático —afirma la autora— un dirigente político depende de la sanción del voto; un académico depende de la sanción de los estudios y los exámenes y un intelectual depende de la creación de una obra. Sin embargo, en lo tocante al nuevo poder de los medios no existe nada que los determine previamente. Frente al micrófono o las cámaras, el locutor adquiere al instante la fuerza casi ilimitada de un formador de opinión. Tras él aparecen dos pilares: el poder de la tecnología y la voluntad del propietario (el poder económico); queda fuera cualquier garantía de calidad moral o intelectual, lo que, en consecuencia, pone en jaque a los instrumentos del orden democrático. El nuevo poder destruye aquel *contrato social* ponderado por los regímenes democráticos modernos" (Cursivas nuestras).

La reducción de los márgenes de esta "excepcionalidad" mediática implica, entonces, procesos de negociación en los que de manera inevitable surge el debate en torno al significado de la responsabilidad de los medios<sup>200</sup>.

Si se observa con detenimiento, la reflexión sobre la responsabilidad de los medios, y del propio Estado en materia comunicacional, nos remite a los dos

---

<sup>200</sup> Dice Fernández Christlieb (2002:110-114): "los avances tecnológicos tienen entrada automática, pero el establecimiento de reglas sociales para el juego de la televisión es un asunto político que implica negociaciones complejas. Precisamente al calor de estas negociaciones salta la palabra "responsabilidad". Se acude a ella desde ámbitos muy diversos; los oponentes la usan en las polémicas más rípidas y en los debates más encendidos....a mediados del siglo xx, la responsabilidad de los medios se asociaba, en el discurso empresarial, con los límites que conlleva la libertad de expresión (relacionados con) falsedades, blasfemias, obscenidades e indecencias".

planos tratados en el capítulo anterior de esta investigación en torno a la magnitud de los efectos sociales y las repercusiones políticas aparejadas a una forma particular de modelo comunicacional e informativo. Como hemos tratado de mostrar, el alcance de las consecuencias de la acción -o inacción-, tanto mediática como estatal es tan fuerte, que la inclusión de la categoría de responsabilidad de cara a las necesidades derivadas del proceso democratizador mexicano resulta no solamente justificada, sino imprescindible.

#### **4.3. LA TRADUCCIÓN JURÍDICA DE LOS PRINCIPIOS RECTORES.**

Desde un marco de conceptual como el que hemos esbozado, parece factible y legítimo sostener un conjunto de ejes sustantivos imprescindibles para una regulación mediática moderna y de carácter democrático. Con énfasis y alcances distintos, algunos autores han tratado de sistematizar los puntos que, por así plantearlo, no podrían quedar fuera de una revisión a fondo del marco normativo en que se desarrolla la acción de los medios. Así por ejemplo, Villanueva (2000: 231) ha enumerado, a manera de interrogantes y a propósito de los medios electrónicos, cinco puntos que deben ser tomados en cuenta en la definición de su nuevo régimen jurídico:

- \*1. ¿Quién puede recibir concesiones o licencias de radio y/o televisión?
2. ¿Quién debe otorgar las concesiones o licencias de radio y/o televisión?
3. ¿Bajo qué criterios debe otorgarlas?
4. ¿Cómo y hasta dónde debe satisfacerse el derecho de respuesta?
5. ¿Qué debe regular la ley en materia de programación y qué debe ser producto de códigos deontológico programáticos?"

En una óptica más afirmativa, Cordera (2000: 188) ha señalado algunas de las vías a considerar, y ya no sólo en el ámbito de los medios electrónicos, para concretar la reforma del Estado en el campo comunicacional. Dice Cordera:

"En sus posibles expresiones específicas, esta incorporación de la reforma a la vida interna del mundo de la información y la comunicación, tendrá que desdoblarse en múltiples temas sustantivos, entre los que podrían mencionarse el rigor intelectual y el control de calidad que deben privar en el ejercicio informativo; la profesionalización efectiva de sus trabajadores, que en nuestro caso es inseparable de sus salarios, por un lado, y de los derechos que deberían ser claramente estipulados para propiciar un trabajo informativo eficaz y éticamente aceptable; la relación entre la objetividad que se atribuye al dato o a la historia y el contexto que debe ofrecerse al lector para que pueda interpretar con libertad, pero con alguna seguridad respecto de su seriedad, la información que se le ofrece, etc. Por último, pero de ninguna manera al último...la crucial cuestión de los derechos de los usuarios frente a los medios y los informadores...Esta es una cuestión que tiene que formar parte de cualquier empeño que busque incorporar activa y orgánicamente a los medios de comunicación al proyecto de reforma democrática del Estado".

Si se trata de ubicar dentro de este conjunto de planteamientos las ideas fuerza que les subyacen, y que constituyen el piso común desde el cual podrían comenzar a redefinirse las *reglas del juego* en cuestión, quizá habría que comenzar por subrayar la importancia que le debe ser asignada al pluralismo en tanto variable capaz de introducir, por sí misma, un efecto correctivo en la dinámica mediática contemporánea y que, por supuesto, impacta la forma en que se ejerce la libertad y se asume la responsabilidad.

Ciertamente, cuando se plantea la pregunta elemental con respecto a quién o quiénes pueden recibir concesiones o licencias para la operación de radio o televisión en el marco de un sistema con pretensiones democráticas, tendría que

buscarse que lo que en principio es un derecho general, desembocara justamente en el establecimiento de un régimen de medios plural, y en la medida de lo posible equilibrado, y no en una situación de duopolio prácticamente inamovible.

Actualmente, en México, salvo excepciones como la que impide a los ministros de culto tener acceso a ellas, cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos puede formalmente, sin cubrir mayor requisito preventivo, solicitar una concesión o permiso, lo cual ha abierto la puerta a una concentración progresiva y sin cortapisas, favorecedora, además, de la fuerte colusión de intereses económicos y políticos. En un análisis comparado, se percibe fácilmente cómo en otros países se han incorporado explícitamente cláusulas que impiden un acceso indiscriminado al manejo de los medios electrónicos. En Argentina, por ejemplo, no es factible obtener una licencia si se es propietario o socio de diferentes cadenas de radiodifusión, o si se tiene vinculación jurídica o económica con empresas periodísticas extranjeras o nacionales. Tampoco pueden obtenerla quienes sean magistrados, legisladores, funcionarios públicos o militares<sup>201</sup>. De esta manera, se evita, por principio, la excesiva liberalidad que pueda dar lugar, como en el caso mexicano, a que prácticamente no haya restricciones, vale decir regulaciones, a las que pueda apelarse a fin de inhibir el control, a la vez monopólico y faccioso, de los medios electrónicos. Aquí vale insistir en que la iniciativa recogida por el Senado introduce algunos candados, aunque quizá insuficientes, a la concentración.<sup>202</sup>

La cuestión de la regulación democrática del acceso a la operación de los medios electrónicos resulta crucial en tanto que de ella depende en gran medida

<sup>201</sup> Esta referencia, como otras que citaremos adelante, están tomadas de Villanueva (2000).

<sup>202</sup> Recordemos que en su artículo 77 establece que "las personas físicas o morales que operen empresas de radiodifusión no pueden obtener más concesiones cuando rebasen el cincuenta por ciento de la audiencia o de los ingresos del sector en una plaza". Al respecto, Trejo (2003) acota que "ese porcentaje tendrá que ser revisado de acuerdo con parámetros internacionales. Ninguna empresa, a mi juicio — continúa Trejo—, debería tener más del 25 % de las estaciones, la audiencia ni el ingreso publicitario nacionales y lo regionales en la televisión mexicana".

la posibilidad de generar una auténtica pluralidad en cuanto al tipo de mensajes que circulan socialmente, abriendo el campo comunicativo a una efectiva competencia discursiva capaz de trascender los riesgos de la unilateralidad y la homogeneización. En un contexto como el mexicano, esta apertura a la pluralidad es especialmente necesaria en el campo de la televisión. El predominio casi absoluto de dos consorcios televisivos en el mercado nacional ha generado un empobrecimiento notable del tipo de producto mediático que se le ofrece a la población en general. Y es que lejos de existir entre estas empresas una competencia capaz de generar una oferta diferenciada basada en criterios, concepciones y, por tanto, contenidos alternativos, lo que en realidad ha sucedido es el desarrollo de un creciente juego de espejos en el que es difícil encontrar señas de identidad claramente distintivas. Si se recorre el conjunto de géneros televisivos, que van de la información al melodrama de las novelas, y de los *reality shows* a los programas cómicos, pasando por el tipo de series y películas importadas fundamentalmente de los Estados Unidos, lo que se encuentra es la reiteración de estilos, formatos y contenidos que se despliegan siguiendo una concepción comunicativa muy semejante. Más allá de que en la situación actual puedan percibirse algunas fobias específicas y afanes proselitistas más claros en un caso que en otro<sup>203</sup>, lo cierto es que en la televisión abierta de alcance nacional no se ha logrado introducir un tipo de competencia basada en criterios más amplios que los del mero *rating*, esto es, del éxito de audiencia, que es el que determina las posibilidades de ganancia vía venta publicitaria.

La imagen de las distintas facetas de la realidad que construyen y difunden los medios queda, así, atrapada en los criterios programáticos de quienes por

<sup>203</sup> La persistente campaña contra el Partido de la Revolución Democrática por parte de TV Azteca, que alcanzó su punto más alto en la coyuntura del asesinato del conductor Paco Stanley, expresa bien la arbitrariedad y la impunidad que impera en el ámbito de la emisión de informaciones y juicios políticos por parte de los medios. En ese episodio se comprobó la total dependencia editorial de la televisora del punto de vista particular de su propietario. Para un análisis más detallado al respecto, que deja ver la manera en que se traduce de manera práctica la noción de *responsabilidad*, véase Fernández Christlieb (2002).

razones históricas, en sí mismas poco transparentes, han logrado controlar el aparato comunicacional en este terreno. Si se analiza con detenimiento, resulta política y doctrinalmente insostenible el hecho de que el manejo informativo y valorativo de los medios electrónicos dependa en gran medida de los particulares puntos de vista, valores, expectativas, cálculos y prejuicios de quienes casuísticamente son sus detentadores<sup>204</sup>.

De esta manera, frente a una situación en la que la concentración tiene a la exclusión como su reverso natural, se puede comprender por qué el derecho a comunicar y a comunicarse por parte de los muy distintos grupos, sectores, organizaciones y fuerzas políticas que componen el abigarrado tejido sociopolítico de México, y que no necesariamente tienen algún interés para los medios, difícilmente podría hacerse efectivo al amparo de las reglas del juego actualmente imperantes. Como ha señalado Javier Corral (2002 a: 24)

"De ahí la relevancia de arribar a los acuerdos básicos para integrar un marco regulatorio moderno, en el cual el valor de la pluralidad de grupos e intereses se exprese sin restricciones en su capacidad de acceso a los medios; a través de los cuales los grupos e intereses de la pluralidad estén en actitud de concurrir a una competencia abierta por la integración de la agenda del debate público y/o por la participación en el mercado".

En una perspectiva de esta naturaleza, la ruta por avanzar en una creciente pluralidad mediática pasa necesariamente por la modificación de las reglas en el otorgamiento de frecuencias, así como por la creación de condiciones legales y presupuestales que restrinjan la concentración y alienten deliberadamente la

---

<sup>204</sup> Evidentemente, en una situación de pluralidad política y de una nueva distribución del poder, los cálculos y expectativas de los medios también, como hemos sugerido antes, tienden a redefinirse, lo cual se expresa en la manera en que cada medio *modula* su relación con los diversos actores políticos y corrientes de opinión.

producción y la distribución de materiales alternos por parte de sectores actualmente imposibilitados para ello. En este sentido, para algunos de los sectores que en la actualidad tratan de intervenir en los medios electrónicos con una visión distinta a la preponderante, hoy estarían dadas ya las condiciones, por ejemplo, para crear una tercera cadena nacional en "condominio" (Ibarra, 2002), en la que confluyeran de manera articulada y con reglas claras diversos grupos interesados y capacitados para proponer una oferta mediática cualitativamente distinta. Más aún, parecería también posible ampliar la competencia en el plano nacional a través de la construcción de nuevas cadenas de carácter público, que integraran a los distintos medios gubernamentales existentes y que permitieran, por ejemplo, la transformación de los canales 11 y 22 en medios de Estado de "auténtico servicio público" (Corral, 2002 a: 24)<sup>205</sup>.

Es en el marco de esta preocupación por la pluralidad que parece pertinente la distinción que realiza la Iniciativa que venimos retomando entre lo que serían la estaciones permissionadas, dotadas de un nuevo perfil en tanto operadas por instituciones u organizaciones civiles interesadas en difundir contenidos sociales y culturales sin fines de lucro pero con posibilidad de autofinanciamiento<sup>206</sup>, y las estaciones bajo "explotación directa" del Estado, operadas por cualesquiera institución de la administración pública federal, el Congreso, el Poder Judicial, los estados y los municipios, así como por los órganos autónomos del Estado. Por

---

<sup>205</sup> Como lo ha señalado el propio Javier Corral (*op. cit.*) "sólo habrá espacio para la diversificación de los participantes en los medios, en la medida en que propiciemos la diversificación del uso del espacio radioeléctrico, a partir de la digitalización de la red, a fin de hacer factible una mayor proliferación de los servicios de comunicación. De ahí la necesidad de conocer en paralelo los objetivos comunes que deben perseguir la nueva legislación de telecomunicaciones y la nueva Ley de Radio y Televisión, sobre todo en materia de convergencia tecnológica y de competencia económica".

<sup>206</sup> La propuesta contenida en la Iniciativa de ley depositada recientemente en el Senado en el sentido de que las estaciones permissionadas pudieran tener ingresos por concepto de venta de espacio publicitario, hasta por el 7% del tiempo en las televisoras y 14% en las estaciones de radio, abonaría en ese sentido.

supuesto, el potencial de estos medios estatales se encuentra en relación directa con el tiempo de que dispondrían para sus transmisiones, por lo que no es una cuestión menor la negociación en torno a este punto.<sup>207</sup>

En todo caso, resulta inobjetable el hecho de que la ampliación y fortalecimiento de una franja del espacio comunicativo sustentada en criterios no estrictamente comerciales, permitiría introducir una lógica distinta en la dinámica comunicacional, coadyuvando a establecer una relación diferente con las audiencias y, finalmente, a garantizarle a la propia sociedad uno de sus derechos fundamentales con relación a los medios. Al abrirse la posibilidad de ofrecer productos atractivos y de calidad, concebidos ya no a partir de la expectativa de la ganancia fácil e inmediata, ligada a su vez a la explotación del sensacionalismo efectista, de las emociones primarias y del menosprecio por el raciocinio y el análisis documentado, sería factible, además, comenzar a discutir una de las premisas fundamentales que legitiman el actual funcionamiento de los medios. Una premisa que plantea la necesaria concordancia entre el nivel del *rating* (que condiciona los criterios de programación) y lo que la gente "naturalmente" quiere y demanda, desconociendo el peso que la propia oferta mediática tiene, por su reiteración y persistencia, en la opinión y el gusto del público<sup>208</sup>.

<sup>207</sup> Es pertinente retomar aquí la propuesta de la Iniciativa, que duplica los 30 minutos actualmente establecidos destinados en cada estación de radio y televisión para la transmisión de los mensajes estatales.

<sup>208</sup> Basándose en el análisis de Noelle Neumann sobre la "espiral del silencio", Carreño Carlón (1999) recuerda que "los medios anticipan la llamada opinión pública, no se limitan a reflejarla sino que la crean y constituyen el entorno cuya presión desencadena lo mismo combatividades que linchamientos sociales, que identificación de enemigos a la medida de los intereses dominantes, que ajustes de cuentas, que persecuciones". En el mismo sentido, y a propósito del electorado que llevó a Berlusconi al poder en Italia, Raúl Trejo cita en su análisis sobre los poderes salvajes ya mencionado, la siguiente tesis de Umberto Eco: "Es un electorado producido por nuestra sociedad, con años y años de atención a los valores de éxito y de la riqueza fácil; que ha sido generado también por la prensa y la televisión que no son de derechas...es un electorado producido asimismo por lo sagrado transformado a menudo en espectáculo, por la ideología de que hace falta agrandar para vencer, por el escaso encanto mediático de toda noticia que diga lo que las estadísticas demuestran...La Italia que tendremos es la que ellos hayan querido". La cita de Eco proviene de *El País*, Madrid, 10 de mayo de 2001.

Debe subrayarse que a partir de la consideración de la pluralidad como pieza clave en la definición de las nuevas *reglas del juego* comunicacional, adquiere plena importancia la sustitución del referente gubernamental por el estatal en las distintas vertientes de la regulación mediática. Y quizá sea en este punto donde se ubique mejor el significado que la propia transición en los medios podría tener dentro del proceso general de democratización del sistema político.

Ciertamente, un cambio en el régimen de comunicación social a partir de la primacía del referente público estatal, junto con reglas claras acerca de las obligaciones y compromisos de los concesionarios que evitaran la ambigüedad y por tanto la constante negociación sobre su cumplimiento, permitiría trascender los efectos perniciosos hasta ahora observables en la relación entre el gobierno y los medios electrónicos. Efectos constatables tanto en los modelos de relación previos que implicaban o bien la subordinación de los medios a los gobiernos en turno o bien la complementariedad de intereses basada en el reconocimiento de la necesidad mutua (leída siempre en clave de los intereses particulares respectivos), como en el esquema emergente en los últimos tiempos, basado en el predominio mediático en el juego de influencias en torno a las decisiones públicas<sup>209</sup>.

La vía para trascender la limitada estructura de relaciones políticas en la que aparecen únicamente dos actores con capacidad de decisión y negociación, no parece ser entonces otra que la de la diversificación de los criterios concurrentes en la definición de la dinámica mediática, a partir de una perspectiva

---

<sup>209</sup> A propósito del tipo de relación entre los medios y el gobierno, Carreño Carlón (2002) ha indicado que "hoy parecería trazarse un camino inverso pero igualmente nocivo dentro del mismo modelo de colusión [de intereses]... trazado por quienes desde el control de importantes áreas del capital privado parecerían pretender controlar también la agenda del debate público a través de su creciente influencia en las principales áreas de decisión del poder público". En el mismo sentido, y a manera de advertencia, Corral (2002a: 25) advierte que "las posibilidades para el financiamiento de campañas de gobierno, de partidos y organizaciones civiles no tienen los límites ni los riesgos del manejo de los fondos públicos, lo que podría generar una red permanente de aliados informativos entre gobernantes, legisladores, élites partidistas, intelectuales y líderes sociales".

de Estado capaz de introducir una racionalidad clara en los diversos procesos de toma de decisiones involucrados en el ámbito comunicacional.

Como en otros campos de la vida pública nacional, el diseño y la eventual instrumentación de una política de Estado en materia comunicacional, requeriría, entonces, de la construcción de estrategias generales basadas en la concurrencia de los actores y las posiciones involucrados en la problemática. Pero implicaría, también, la formulación de esquemas institucionales con la legitimidad suficiente para garantizar el cumplimiento de los *finés* a que nos hemos referido más arriba, que expresarían los consensos fundamentales dentro de los cuales recrear la pluralidad de visiones e intereses y desarrollarse la propia competencia.

Ello resultaría crucial si, como lo plantea una de las propuestas colocadas actualmente sobre la mesa de discusión, las concesiones se otorgaran por la vía de un proceso de licitación con bases precisas e instrumentado por una instancia confiable. En este rubro, en el que en última instancia se define el perfil de los *jugadores* que habrán de competir por la atención del público a partir de su particular concepción de la comunicación, ocupa un lugar esencial lo relativo a las *reglas de acceso*, que tendrían que ser mucho más sustantivas de lo que son ahora a fin de propiciar una efectiva diversificación de la oferta.

Sobre todo cuando esta diversificación tiene que darse en condiciones de frecuencias limitadas, se acrecienta la importancia de contar con *criterios de ponderación*, orientados a estimular una distribución plural de este bien restringido. Villanueva (2002: 235-236), apunta que "Por supuesto, al hacer un análisis sobre los criterios de ponderación en diversas legislaciones es posible encontrar diferencias entre unas y otras, pero coincidiendo en una cuestión fundamental: existen criterios por mandato de ley... En España, al igual que en buena parte de Europa, los criterios atienden aspectos relacionados con los

contenidos programáticos".<sup>210</sup> En este nivel, habría que cuidar el no incurrir en posturas excluyentes como las que podrían ser aquéllas que apuntan a la prohibición de la participación de extranjeros en las empresas concesionadas y que están presentes, incluso, en propuestas como la turnada al Senado para su análisis y eventual dictaminación.

En consonancia, la instancia encargada de operar dichas reglas tendría, a su vez, que construirse de manera tal que permitiera alejar la sombra de la parcialidad y transparentar la aplicación de sus criterios de decisión. Ello ayudaría considerablemente a racionalizar la dinámica mediática, pues introduciría una nueva variable institucional dotada de una lógica de representación y negociación mucho más amplia que la vigente.

La perspectiva de Estado contribuiría, pues, no sólo a crear las condiciones para el fortalecimiento de los medios y las emisiones con propósitos distintos a los comerciales, sino que permitiría introducir una mayor transparencia y certeza en la forma en que se otorgan las concesiones de radio y televisión, llevando este proceso más allá de la órbita exclusiva del poder Ejecutivo, que es quien históricamente lo ha controlado. Independizar a la instancia que determina la obtención de las concesiones o las licencias de operación parece ser una tendencia cada vez con más fuerza a nivel internacional.

En España, por ejemplo, Villanueva (2000) nos recuerda que el Senado reconoció que "la composición y procedimiento de elección de tales comisiones varía de un país a otro, [pero que] todas comparten, sin embargo, la idea de que la comisión o la figura...sea independiente de la administración y de los partidos políticos, con el fin de servir mejor a la pluralidad y a la autonomía del medio e

---

<sup>210</sup> Entre éstos estarían: la necesidad de garantizar una expresión libre y pluralista de ideas y corrientes de opinión; la relación en los proyectos de programación entre la producción nacional, europea comunitaria y extranjera, dándose preferencia a la de expresión originaria española y a la europea comunitaria; las previsiones de las sociedades solicitantes para satisfacer en el conjunto de su programación las diversas demandas y los plurales intereses del público. (Referencias extraídas del artículo IX de la Ley 10/1998, del 3 de mayo, de Televisión privada.)

impedir, al mismo tiempo, la interferencia del gobierno en el sector audiovisual".<sup>211</sup> Como mecanismo para garantizar esta independencia se recurre, entonces, a la forma de composición de las respectivas instancias que, dependiendo de cada situación e historia particular puede dar lugar a esquemas más o menos abiertos y plurales<sup>212</sup>. Estos esquemas devienen por demás cruciales si se tiene en cuenta que intervienen no sólo en el trazado formal del tablero mediático, sino también, con mayor o menor fuerza, en la supervisión de los contenidos programáticos, tema clave de las *reglas del juego* sobre el que es necesario hacer una reflexión especial.

Y es que junto a la problemática fundamental relativa a la *forma* de la competencia, aparece la no menos importante y polémica vinculada al *fondo* de la misma, es decir a sus contenidos. Es aquí donde cobra sentido la discusión capital y quizá inagotable en torno a la legitimidad de la regulación, vale decir de la supervisión y eventual intervención en materia de programación. Como ya se ha apuntado, para quienes controlan los medios, pero no sólo, como lo demostró palmariamente la posición del titular del Ejecutivo en la administración anterior, cualquier tipo de "intromisión" en la esfera de la "autodeterminación" con respecto a lo que se difunde, equivale a una censura y por lo tanto a una violación de la libertad de expresión.

<sup>211</sup> Cfr. Senado, *Informe de la Comisión Especial sobre Contenidos Televisivos*, Madrid, Dirección de Estudios y Documentación, 1995, p. 47.

<sup>212</sup> Un caso extremo citado por Villanueva, y justificado seguramente por las condiciones particulares del Estado de Baja Sajonia en Alemania, es el de la Comisión de Radiodifusión de dicha entidad, que por el artículo 30 de la Ley que la rige, está compuesta por 26 miembros que se distribuyen así: 5 miembros de los partidos representados en el Parlamento, en proporción a los votos obtenidos en las elecciones precedentes; un miembro de cada partido con grupo parlamentario y que no haya obtenido representante de acuerdo al principio anterior; un miembro de la Confederación de Iglesias Evangélicas; un miembro de la Iglesia Católica Romana; un miembro de las comunidades judías; dos miembros de la Confederación Alemana de Sindicatos; un miembro del Sindicato Alemán de Empleados; un miembro de la Confederación Alemana de Funcionarios; dos miembros de la asociación de empleadores; un miembro de las asociaciones del artesanado; un miembro de las asociaciones de agricultores; un miembro de las asociaciones de mujeres; un miembro de las asociaciones juveniles; dos miembros de las asociaciones deportivas; un miembro de las asociaciones de expulsados de territorios del Este; respectivamente un miembro de otros cinco grupos y organizaciones socialmente relevantes, a determinar por el Parlamento.

A estas alturas del debate, parecería sin embargo que es necesario regresar a lo fundamental en cuanto a la definición de la relación entre libertad y responsabilidad, para no incurrir en manipulaciones retóricas y otorgarle un sentido más preciso a las palabras que se utilizan en el debate público. De manera complementaria a lo ya indicado en el párrafo relativo a dichas nociones, parece conveniente insistir aquí en que la ambigüedad discursiva puede tener efectos políticos altamente negativos<sup>213</sup>. Para decirlo apropiadamente, la regulación no es en principio asimilable a la censura, si ésta se entiende y pone en práctica en un sentido "preventivo", esto es, como el acto que tiende a controlar y eventualmente a prohibir una determinada obra antes de su difusión ante el público (Gemma, 1981) y que es utilizada regularmente por los regímenes no democráticos, generando todo tipo de abuso a partir de la presuposición de que los mensajes a difundir van en contra del interés de la comunidad.

Pero más allá de este deslinde, que en nuestro régimen jurídico está indicado en los artículos sexto y séptimo constitucionales<sup>214</sup>, habría que reconocer que "todos los ordenamientos [políticos] tienen en cuenta medidas [inhibitorias] para las manifestaciones de pensamiento, desde el momento que ciertos valores, por ejemplo la honorabilidad de la persona, pueden actuar como límites a una libertad de pensamiento que ni siquiera las corrientes liberales más radicales consideran ilimitada y sin freno" (*op.cit.*: 240).

---

<sup>213</sup> A manera de una analogía que nos parece especialmente ilustrativa, no podemos evitar hacer aquí una referencia a la repercusión que en los últimos años ha tenido en la vida pública mexicana la confusión entre lo que es el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado en situaciones específicas, y lo que sería un simple e injustificado acto de represión violenta hacia víctimas inocentes. La identificación de estos dos actos totalmente distintos, ha conducido a estimular la cultura de la ilegalidad y a inhibir la capacidad de acción del Estado, incluso en situaciones límite.

<sup>214</sup> A la letra, el artículo séptimo señala que "ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz públicas". Complementariamente, en el artículo sexto se establece que "la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público".

Reconocida la legitimidad de este tipo de intervención, lo relevante parece ser la determinación de los referentes valorativos desde los cuales contrastar los contenidos de un determinado mensaje -que evidentemente dada la redacción de los artículos constitucionales citados requieren de mucho mayor desarrollo y precisión<sup>215</sup>. Dado el relativismo imperante en la esfera valorativa, quizá el punto definitorio a considerar tendría que estar vinculado con un referente relativamente claro en la materia y cuya presencia fuera inherente al funcionamiento global del Estado Democrático de Derecho. El respeto puntual a los derechos humanos, básicamente en su vertiente liberal de protección del individuo pero ya no sólo con respecto al Estado sino a la acción del poder ideológico, se presenta, así, como el referente fundamental desde el cual tendría legitimidad el tratamiento de la cuestión relativa a los contenidos. Inhibir los mensajes que puedan, implicar o auspiciar violación de libertades, prácticas lesivas contra terceros, actos discriminatorios basados en estereotipos culturales<sup>216</sup>, o el atropellamiento de la dignidad de las personas y de su privacidad, no puede, entonces, ser leído como una trasgresión a la libertad de expresión. Este sería, además, el único referente claro a partir del cual podría tener algún sentido la alusión a la "moral pública", pues más allá de este piso compartido de valores esenciales, podría desplegarse efectivamente la pluralidad de visiones, gustos y formas de entender y recrear la

<sup>215</sup> La Ley Federal de Radio y Televisión, que en principio sería el ordenamiento legal en el que se desarrollaron las orientaciones constitucionales, prácticamente no contribuye a su esclarecimiento. En su artículo 10 se limita a señalar, siguiendo casi a la letra el referente constitucional, que a la Secretaría de Gobernación compete "vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos".

<sup>216</sup> A través de la difusión de determinados mensajes, los medios pueden fácilmente incurrir en actos discriminatorios, si por discriminación se entiende "un trato diferenciado alimentado por el desprecio hacia personas o grupos...basado en prejuicios, convicciones u omisiones relacionadas con el sexo, la raza, la pertenencia étnica, el color de la piel, la nacionalidad, la lengua, la religión, las creencias políticas, el origen y la condición social y económica, el estado civil, el estado de salud, el trabajo o la profesión, las características físicas, la situación de embarazo, la filiación o condición de nacimiento, la edad, la preferencia sexual, la discapacidad física, intelectual o sensorial, o una combinación de estas características". Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (2001).

realidad social. Alrededor de estas protecciones básicas, en cuyo marco el derecho de réplica juega un papel de primer orden<sup>217</sup>, y del fomento de expresiones culturales asociadas al enriquecimiento de la capacidad deliberativa y participativa de la sociedad es que podrían adquirir sentido los lineamientos normativos en materia de contenidos. Nos parece, por lo demás, que es justo con esta pretensión acotada que se maneja la Iniciativa ciudadana que constituye el referente más reciente de la discusión respectiva.<sup>218</sup>

Se podrá, así, percibir con facilidad por qué un punto igualmente importante en la evaluación cualitativa de los mensajes, y aquí reconectamos con la problemática del organismo rector en la materia, radica, también, en el tipo de instancia sobre la que recaería tal responsabilidad. Por eso ha resultado tan polémica la definición y la composición de este organismo, no sólo ahora sino desde tentativas reformistas previas, como aquélla que dio lugar a la campaña mediática contra la denominada "Ley Mordaza".

En efecto, la entonces llamada Comisión Nacional de Comunicación Social<sup>219</sup>, apuntaba ya a la necesidad de eliminar los riesgos derivados tanto de la discrecionalidad gubernamental, como de los intereses particulares de los

<sup>217</sup> En este punto aparece la importancia del derecho de réplica no sólo en la prensa sino en los medios electrónicos, que a pesar de estar reconocido en tratados internacionales que ha signado México, como la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, y de ser exigible ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no ha tenido un correlato explícito en la legislación interna. Cfr. Villanueva (2000:237-241). A propósito del ejercicio de este derecho en los medios electrónicos Aristegui (2003) ha señalado que "dada la naturaleza de los medios a los que nos estamos refiriendo, es decir radio y televisión, no podemos dejar el mecanismo de instrumentación de la réplica como si estuviéramos pensando en la prensa escrita...por lo tanto debe contemplar la ley los mecanismos a través de los cuales este derecho de réplica tiene que llevarse a cabo".

<sup>218</sup> El papel rector dado al Consejo Nacional de la Radio y la Televisión no supone la eliminación de las funciones de la Secretaría de Educación Pública en este campo, sobre todo las de carácter promocional y de verificación del apego al artículo tercero, cuando se trata de estaciones operadas por el Gobierno.

<sup>219</sup> Es útil recordar aquí que la integración de dicha Comisión, clave para velar por el cumplimiento del conjunto del ordenamiento legal, se pensó de la siguiente manera: tres representantes del Ejecutivo federal, tres representantes de los empresarios de los medios, tres de los trabajadores de los medios, dos representantes de la academia y dos de organizaciones civiles.

concesionarios, tan proclives siempre a negociar de manera bilateral<sup>220</sup>. A su vez, y como se vio más adelante en el mismo Capítulo Segundo, en la propuesta generada a finales de 2002 dicha institución aparecería de manera integrada bajo la denominación de "Consejo Nacional de la Radio y la Televisión", pensado ya desde una perspectiva decididamente autónoma y completamente ciudadanizada, a la que se le asignaron funciones de vigilancia tanto en el terreno del cumplimiento de las bases jurídicas que hemos mencionado, como también en lo relativo al fomento de instrumentos pertenecientes al campo de la autorregulación ética. Debe apuntarse aquí, que buena parte del debate reciente se ha centrado justamente en el carácter y en el alcance de las atribuciones de este órgano rector, concibiéndosele desde organismo autónomo de Estado, hasta como un órgano descentralizado de la administración pública, pero dotado de autonomía técnica<sup>221</sup>, pero que, en todo caso, quizá no tendría por qué ocuparse de las disposiciones regulatorias internas de cada medio, lo cual amerita una puntualización.

Por supuesto, podría argumentarse la deseabilidad de que en paralelo a la observancia de un marco jurídico positivo garantizado por una autoridad imparcial y confiable, los medios incluyeran en su perspectiva comunicacional una serie de preceptos desde los cuales fuera factible impulsar la formación de identidades y la

---

<sup>220</sup> Complementariamente, se recordará que se había propuesto un Comité de Concesiones en el proyecto de reformas y adiciones a la Ley Federal de Radio y Televisión preparado en la LVI Legislatura, que poseía un carácter mixto, con una fuerte tendencia a la ciudadanización -cuatro de sus nueve miembros provendrían de la academia- y donde los concesionarios tenían una representación menor -dos asientos-, al igual que los representantes gubernamentales.

<sup>221</sup> La propuesta de que fuera un efectivamente un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, estaría de acuerdo, recuerda Trejo (2003), con la tendencia internacional imperante, donde la estructura colegiada juega un papel central y cita, entre otros, los casos de Alemania, Canadá, España, Francia, Chile y Portugal. Sobre este punto, Granados Chapa (2003), ha propuesto que, dado que la Iniciativa turnada al Senado supone el nombramiento de los Consejeros de dicho órgano por parte justamente de esta instancia legislativa, lo cual implicaría una reforma constitucional, podrían explorarse modelos alternativos. Uno de ellos sería el del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que aunque no excluye al Ejecutivo del proceso de integración de la instancia rectora, no implica sujeción a autoridad administrativa alguna.

construcción de ciudadanía en los términos de participación, racionalidad, creatividad, conocimiento, solidaridad y corresponsabilidad que hemos venido planteando como propios de una cultura democrática.

Asimismo, sería recomendable que los medios tanto electrónicos como impresos realizaran su actividad bajo condiciones de profesionalismo y honorabilidad óptimas. Sin embargo, debe reconocerse que es aquí donde aparece ese vasto territorio de libertad no necesariamente acotado por la ley y que por lo tanto queda justamente bajo la *jurisdicción* de la ética, terreno en el sería cuestionable la intervención de la autoridad pública.

En esta perspectiva, si se observan los contenidos principales de diversos códigos deontológico (Villanueva, 1999; Trejo, 1997), se podrá comprobar la amplia gama de posibilidades existentes en cuanto al estímulo y promoción de conductas, aunque también de inhibición, relacionada con el logro de los objetivos comunicacionales que cada asociación de periodistas y comunicadores, o cada medio particular, puede plantear.

Temas tales como la búsqueda del equilibrio, la veracidad y la objetividad, la utilización de un lenguaje respetuoso, la crítica al sensacionalismo, el derecho de *réplica*<sup>222</sup> y la *profesionalización continua del trabajador de la comunicación* con los énfasis correspondientes a la vocación de cada uno de los distintos tipos de medios (informativa, de entretenimiento o de análisis), forman parte del extenso universo de orientaciones éticas susceptibles de mejorar cualitativamente la actividad de estas entidades.

Dada su naturaleza, el cumplimiento efectivo de tales disposiciones eventualmente podría confiarse al establecimiento de la figura del *ombudsman* de

---

<sup>222</sup> Este derecho muestra cómo algunos preceptos pueden estar incluidos tanto en la legislación positiva como en los códigos de ética particulares, constituyendo uno de los mecanismos de protección fundamentales de los ciudadanos frente a los medios. Cfr. Trejo (1977: 370)

los medios, que fungiría como "defensor" de los intereses y derechos del público<sup>223</sup>.

De hecho, dada la multiplicidad de aspectos que pueden contener los códigos de ética, orientados por historias, visiones y expectativas axiológicas diversas, quizá lo único que podría plantearse en tanto común denominador, sería justamente la obligatoriedad de su existencia. A pesar de no tener en principio efectos vinculantes, su presencia o su ausencia, así como el tipo específico de sus disposiciones y la eficacia en su cumplimiento, funcionaría como un elemento clave para dirimir, en un contexto de efectiva competencia plural, la magnitud y la calidad de las audiencias respectivas, haciendo valer nociones de responsabilidad específicas.

Pero vista en su conjunto, parece claro que la traducción jurídica de los principios rectores de orientación democrática en el campo comunicacional, depende en gran medida no sólo de valoraciones doctrinarias, sino del tipo de apreciación política que realicen los actores implicados en los procesos de negociación respectivos. Las circunstancias y los intereses imperantes en la interacción política efectiva se proyectan, entonces, como variables que deben ser incorporadas al análisis en torno a la concreción de un nuevo marco legal en la materia.

---

<sup>223</sup> La ONO, *Organization of News Ombudsmen*, menciona (Trejo, *op.cit.*: 307-308) cinco motivos "para que un periódico o medio electrónico cuente con su propio intermediario con su público: para mejorar la calidad de sus noticias, supervisando su exactitud, equidad y balance; para ayudar a que el medio sea más accesible y verificable por parte de sus lectores o miembros de sus audiencias y, entonces, tenga mayor credibilidad; para aumentar la atención de sus profesionales en materia de información, acerca de las preocupaciones del público; para ahorrarles tiempo a los propietarios, o radiodifusores o directores de noticias al canalizar las quejas y otras preocupaciones hacia una responsabilidad individual; para resolver quejas que de otra manera serían enviadas a los abogados y se convertirían en costosos litigios". Como señala el propio Trejo con respecto a esta figura, "en la medida en que funcionen, ganarán respetabilidad y cumplirán con su función de mediadores entre el público y los medios y dentro de cada medio. Mientras tanto, el ombudsman seguirá siendo una figura curiosa" (*loc.cit.*).

#### **4.4. SOBRE LAS CONDICIONES POLÍTICAS DE NEGOCIACIÓN DE LAS REGLAS.**

Una vez explicitados los *fundamentos* básicos de las *reglas del juego* en materia comunicacional, parece necesario profundizar en el análisis hecho a lo largo del trabajo acerca de las causas que hasta ahora han hecho tan tortuoso el proceso de su discusión y eventual resolución legislativa. Ciertamente, en distintos momentos de la investigación se ha aludido a esta cuestión fundamentalmente en términos de la combinación de dos factores centrales: la forma en que las élites políticas, partidistas o gubernamentales, han valorado las ventajas o desventajas de legislar en torno a un tema asumido como no prioritario desde su percepción del juego político global, y la posición radical adoptada por el grupo de presión conformado por los empresarios del ramo y su amplia red de alianzas con los sectores económicamente dominantes del país.

El segundo de estos factores es fácilmente comprensible dada la naturaleza y los intereses explícitos de quienes han entendido y practicado la comunicación fundamentalmente en clave mercantil. Su resistencia de fondo a cambios significativos que puedan alterar la dinámica de excepción a cuyo amparo se han fortalecido de manera ininterrumpida, se ha expresado, y seguramente así será en el futuro, a partir de las consideraciones estratégicas derivadas de las características propias de cada coyuntura. Ciertamente, después de la alternancia los empresarios aceptaron sentarse a la mesa convocada por la Secretaría de Gobernación para debatir sobre las reformas necesarias de cara a la nueva etapa política del país, pero ello no implicó ni lejanamente el desahogo fluido del proceso, abriendo más bien escenarios contradictorios en cuanto a las posibilidades de su resolución futura.

El vacío informativo que los principales medios electrónicos hicieron alrededor de la V Conferencia Internacional sobre "Los Medios Electrónicos en el

Marco de la Reforma del Estado en México” celebrada en mayo de 2002 y las dificultades, ya en el 2003, para incorporar a los empresarios a las audiencias y foros en torno a la Iniciativa de Ley a discusión en el Senado<sup>224</sup>, permiten entender el por qué de la percepción ampliamente socializada en el sentido de que los grandes medios “están resueltos a frenar cualquier intento de reforma” (Corral 2002b). Si ello es así, habría que concluir que, en todo caso, el impulso reformador tendría que venir desde fuera, y en contra, de este sector.

Y es aquí justamente donde debe aquilatarse la importancia del primer factor mencionado, relativo a la disposición de las élites políticas para asumir cabalmente la necesidad estratégica de la reforma para el futuro de la democracia mexicana. Ello, sin dejar de admitir que quizá estemos ya ante la presencia de los efectos mencionados antes en torno a la capacidad de control e influencia de los empresarios mediáticos sobre la agenda y los propios actores políticos. Pero en todo caso, nos interesa generar un principio de explicación acerca del tipo de cultura política predominante entre las élites, misma que, además de dar cabida a esta forma de presión y control empresarial, ha hecho muy difícil el proceso de diálogo y negociación hacia adentro de sus propias filas.

Hasta ahora, se ha demostrado reiteradamente la incapacidad de la clase política mexicana para mantener un estilo de comportamiento sustentado en los principios de la racionalidad, la responsabilidad y la disposición a la negociación y al acuerdo, a menos que lo que se encuentre en juego prometa algún tipo de

---

<sup>224</sup> Ante la ausencia de la CIRT en las audiencias públicas convocadas por la “Subcomisión para el análisis de la iniciativa de ley de radio y televisión”, Demetrio Sodi, integrante de dicha instancia señaló: “los senadores sentimos que es una falta de respeto el hecho de que el Presidente del Consejo Directivo de la CIRT, así como el Presidente de su Consejo Consultivo no hayan asistido a la audiencia pública...perdieron su oportunidad y la legislación va a salir con aquéllos que han dado su punto de vista”. En ese mismo contexto, un funcionario menor de la CIRT declaró que la Iniciativa “no garantiza suficientemente la libertad de expresión -y que- el carácter intervencionista del Consejo de Radio y Televisión es un paso hacia atrás...El proyecto de iniciativa constituye un retroceso, no aporta los elementos necesarios para adecuar la ley a los nuevos tiempos de nuestro país” para ambas declaraciones, véase *Boletín de Prensa*, Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Estudios Legislativos y Reforma del Estado, 25 de marzo.

rentabilidad, sea en términos de intereses pragmáticos y particulares, sea en el plano general de su legitimidad. Esto explica, como lo señalamos en la primera parte de la investigación, los avances diferenciales observados en el desahogo de la agenda de la Reforma Política del Estado. En este sentido, la concreción de los arreglos institucionales indispensables para darle viabilidad al proceso de consolidación democrática a través de la modernización de los marcos procedimentales e institucionales que regulan la vida del Estado y su relación con la sociedad, depende en un alto grado de los recursos culturales con los que se cuenta en el plano de las élites políticas.

Las razones de los déficit en la cultura política de las élites habría que rastrearlas, sin duda, en la matriz revolucionaria del México contemporáneo. Como en todo paradigma cultural asociado a la categoría de revolución, aquél que predominó sin contrapesos relevantes durante más de cinco décadas generó una manera de entender la política en la que se combinaron eficazmente el pragmatismo y la certeza ideológica de que la pluralidad representaba una anomalía en la dinámica de construcción de la unidad nacional. Por la importancia que ello tiene para entender los reflejos de un amplio sector de nuestra clase política, cabe subrayar que la cultura del llamado nacionalismo revolucionario no fue patrimonio exclusivo de una minoría gobernante. Sus principales componentes impregnaron de manera fuerte el imaginario colectivo de la nación y constituyeron el referente tanto de una forma de ejercer el poder por parte de las élites, como de una "moral social" que asimiló también pragmáticamente sus principales supuestos, mismos que se harían visibles en el momento de la construcción de cierto tipo de alternativas opositoras.

De hecho, la nueva realidad social, cultural e ideológica generada por el progresivo desgaste del sistema de partido hegemónico a partir de la década de los sesenta estimuló la emergencia de una pluralidad política que, sin embargo, no dejó de encerrar una paradoja. Con rapidez, se hizo evidente que a pesar de que

abría la puerta a un embrionario sistema democrático, el pluralismo emergente seguía conservando en buena medida los reflejos propios del modelo político-cultural heredado de nuestro pasado<sup>225</sup>.

Tan poderosa ha sido esa herencia que aún ahora, y a más de 25 años de la crucial reforma político-electoral de fines de los 70, los principales actores de la vida política no acaban de asumir a plenitud los valores, las actitudes y los comportamientos inherentes a una lógica democrática con visión de Estado. De manera solamente indicativa, pues este juicio ameritaría en sí mismo una investigación particular, apuntamos algunas líneas orientadas a justificarlo.

Por sus orígenes políticos y doctrinarios, el PAN ha sido la organización que dentro de nuestro sistema de partidos reivindicó con mayor claridad una identidad política sustentada primordialmente en los principios de la democracia procedimental, aunque su evolución a partir de la década de los 80 mostró también la fragilidad de su tradición frente a los embates del llamado neopanismo, mucho menos doctrinario y con fuertes tendencias a la conducción pragmática de la línea partidista. La acelerada expansión de sus esferas de influencia y responsabilidades de gobierno parece haber provocado, además, entre otros efectos, que su visión del ejercicio y los equilibrios de poder adopte perspectivas más "realistas", propiciando así el debilitamiento relativo de las tendencias ideológicas de orientación crítica hacia poderes fácticos como el representado por los medios. En la actualidad, no puede desdeñarse el hecho de que los sectores más comprometidos con cambios fuertes con respecto a temas como el que ahora nos ocupa, se encuentran en una posición de debilidad estructural, derivada de la visión y la estrategia presidenciales, mismas que a pesar de desencuentros mayores o menores con el aparato partidista siguen teniendo una influencia considerable en él.

---

<sup>225</sup> Desarrollamos esta tesis de manera más amplia en Gutiérrez (2000).

Por su parte, después de varias décadas de hegemonía, el PRI no acaba de asumirse sólo como una parte y no como el todo del universo político nacional. Las tendencias que se resisten a tal reconocimiento aún son fuertes y se encuentran localizadas principalmente en amplios espacios de poder corporativos y regionales, que por sus características y condiciones de operación han sido tradicionalmente reacios a aceptar los nuevos requerimientos provenientes de la pluralidad política del país. La derrota de julio de 2000, lejos de asumirse como la expresión de una realidad irreversible en cuanto a diversidad y competencia, parece haberse interpretado como el resultado contingente de una mala conducción política de inspiración tecnocrática, susceptible de ser corregida en el corto plazo a fin de restablecer el vínculo roto con una sociedad que, a pesar de haber emitido un fuerte voto de castigo en su contra, estaría dispuesta a reencontrarse con el proyecto histórico de país encarnado por ese partido. En este contexto, la fuerte inercia de trato corporativo con los consorcios mediáticos, a quienes no renuncia a considerarlos como interlocutores de una alianza estratégica sostenida sobre la base de favores mutuos, funciona como un obstáculo de primer orden, más allá del ámbito declarativo, en la ruta de la reforma del régimen de comunicación social.

En lo que toca al PRD, en lo fundamental ha mantenido, a partir de su nacimiento traumático en el marco de un proceso electoral altamente cuestionable, una línea política reacia al acuerdo y en general desconfiada de los propósitos de sus interlocutores. Una línea que en medio de constantes tensiones y conflictos internos derivados de su propia heterogeneidad, ha apuntado de manera preponderante a constituir al partido como un polo de poder alternativo al representado en su perspectiva conjuntamente por el PRI y por el PAN, y por tanto poco propicio al pacto de políticas de Estado que no compartan los contenidos sustantivos de sus proyectos y programas particulares. Por lo demás, en términos de su posición acerca del tema que tratamos, lo que se observa es una notoria

falta de consenso en torno al significado doctrinario y político de los dos referentes básicos de la discusión, la libertad de expresión y la responsabilidad pública de los medios. En el cuerpo del trabajo hemos ya documentado la manera en que en distintas coyunturas han operado lógicas divergentes de concepción y actuación, lo cual ha complicado adicionalmente el desarrollo de esquemas de negociación claros y productivos.

Frente a este panorama, cuando se constata en una perspectiva de conjunto la inmadurez político-cultural de nuestras élites principales, se llega a la conclusión de que en las últimas dos décadas México ha vivido un curioso proceso de desarrollo político. Por una parte, las élites, mucho más diversificadas que antes, han ido construyendo a través de intrincados procesos de negociación un andamiaje jurídico e institucional que ha hecho posible que la pluralidad y el conflicto se expresen básicamente por medio de la competencia electoral y la batalla legislativa. Pero al mismo tiempo, las actitudes y las estrategias políticas de las élites al interior de este campo institucionalizado de la lucha por el poder, han estado fuertemente influidas por la percepción de que cuando no hay un interés claramente compartido en términos de su rentabilidad, la política se convierte en un juego de suma cero, lo que obstaculiza la construcción de acuerdos y consensos fundamentales<sup>226</sup>.

La larga marcha de la construcción democrática del país ha estado marcada, entonces, por la tensión entre la necesidad de generar pactos que hagan posible edificar un orden político y compartido, y los afanes de cada una de las fuerzas políticas por maximizar sus oportunidades políticas aún a costa del retraso o la inmovilidad en asuntos fundamentales para la vida del país, como es

---

<sup>226</sup> En cuanto a los llamados partidos emergentes, resulta preocupante el pragmatismo y la ligereza con que en general están asumiendo su papel en el juego político. Ningún favor se le hace a la democracia mexicana cuando las opciones que en principio están llamadas a darle nuevos cauces a la pluralidad social e ideológica del país se sienten enormemente atraídas con la posibilidad de concretar alianzas con los partidos opositores mayores en aras de conservar su registro...y sus prerrogativas.

el caso de la actualización del régimen de comunicación social. La interpretación de cada una de las eventuales reformas en clave del costo o del beneficio electoral que acarrearían para cada uno de los actores, han producido heterodoxos esquemas de negociación, donde la racionalidad y las bondades sustantivas de las transformaciones en juego aparecen distorsionadas por los cálculos políticos de corto plazo. Ello resulta preocupante, pues ha convertido a la dinámica democrática en un proceso altamente desgastante, en el que con frecuencia parece que lo prioritario es la lucha por el poder vaciada de contenidos.

En este horizonte, y considerando el dato de que en términos formales ninguna de estas fuerzas políticas ha sostenido que el marco jurídico de los medios deba permanecer justo como está y de que por lo tanto ninguna se haya excluido radicalmente de las deliberaciones y negociaciones respectivas - conservando "vivo" el tema dentro de las agendas de Reforma del Estado- resulta necesario insistir en lo que se perfila como el común denominador en la actuación de los partidos. Nos referimos a un factor de carácter eminentemente estratégico, vinculado estrechamente con el pragmatismo imperante en la matriz cultural descrita y central en la explicación de la lentitud del proceso reformador.

Para abundar en ello, queremos introducir aquí un indicador que, a pesar de su aparente simplicidad, encierra un profundo significado en cuanto a la estructura de dependencia, con sus obvias implicaciones políticas, que define hoy por hoy la relación entre los partidos y los medios de comunicación electrónicos. Tal indicador refiere al volumen del gasto partidista por concepto de promoción en dichos medios. Según datos recientes<sup>227</sup>, entre el 65 y el 70 % del total de los recursos entregados a los partidos es destinado a la publicidad en medios, lo cual implicaría que, para la campaña federal de 2003, estos recibieran de aquéllos alrededor de 3 mil millones de pesos. De éstos, dos terceras partes se

<sup>227</sup> para una visión amplia sobre este punto, de donde tomamos los datos citados, puede consultarse el reportaje publicado en su primera plana por el diario *Reforma* el 24 de febrero de 2003.

canalizarían a televisión abierta, un 20% a la radio y un 15% a publicaciones y otros medios. Planteado de otra manera, de los 4mil 800 millones que el IFE destinará a los partidos, 1,950 millones irían a gasto en televisión, 600 millones a la radio y 450 millones a publicaciones y otros medios.

Estas cifras no dejan lugar a dudas acerca de una de las tendencias más importantes en cuanto a la estructuración actual de la política mexicana. Todo parece indicar que el conjunto de las élites políticas se encuentra ubicado ya en un escenario en el que se juzga que no hay éxito ni eficacia posibles si no es acudiendo al recurso mediático. Sin desconocer, por supuesto, la importancia estratégica de los medios en la competencia política, resulta interesante constatar cómo a pesar de que de que por su propia naturaleza, los medios electrónicos, y señaladamente la televisión, tienden a trastocar y limitar el contenido y la lógica misma de los mensajes, generando un *empobreciendo de la capacidad de entender* (Sartori, 1998:43), y de que no es posible establecer una correlación directa entre exposición mediática y nivel de votación (Trejo 2001 b), las fuerzas políticas han decidido apostar de manera contundente por esta vertiente de la comunicación política. Justo en ese sentido tiene pertinencia la reflexión hecha por el propio Trejo (2003) en audiencia frente a los responsables de la decisión de actualizar el régimen de comunicación social:

"Ninguna conducta social o conducción política arraigan sólo porque sean propagados por la televisión, ninguna elección se gana o se pierde solamente en el terreno de los medios. No hay que desdenar el poder de los medios, pero tampoco, señores legisladores, hay que atemorizarnos ante ese poder".

Pero hasta no tener noticia en contrario, habrá que partir de que ese temor continúa vigente, por lo que quizás sería útil explorar los efectos de una acción, también legislativa, que allanara el camino para un nuevo posicionamiento de los

partidos frente a los medios. En esa línea, comienza a cobrar fuerza la iniciativa encaminada a establecer un esquema distinto de relación política con los medios a partir de la restricción de la compra de tiempo comercial y del fortalecimiento de una "franja" compartida en condiciones aceptables, como ocurre en países como Brasil y Chile. Una disposición de este tipo evitaría que los partidos se enfrascaran en una costosa espiral competitiva que los vuelve rehenes de los medios, evitando, además, mantener abierto el espacio para la negociación diferenciada y discrecional en este terreno.

Sin embargo, entre las condiciones políticas de la negociación de las nuevas reglas, más importante que lo anterior parece ser la progresiva convergencia de los empeños reformadores provenientes de los grupos sociales, de sectores de la opinión pública y aún de los propios partidos capaz de generar un contexto de exigencia, que ya ahora es fuertemente perceptible, que logre que los costos políticos a pagar por no caminar en ese sentido sean más altos que los asociados al cambio, cuestión sobre la que volveremos en las Conclusiones del trabajo. En paralelo, se tendría que evaluar de qué manera el propio proceso político puede estimular cambios graduales en las percepciones político-culturales de las élites, y esperar que no sean sucesos traumáticos para la salud pública del país los que constituyan una seria llamada de atención para sus percepciones y reflejos tradicionales.

## CONCLUSIONES

Después de haber analizado en retrospectiva algunos de los momentos más significativos ocurridos en el curso de los debates, negociaciones y propuestas en torno a la actualización del régimen de comunicación social del país, es posible advertir la continuidad, y en más de un aspecto la recurrencia, de los diagnósticos, las preocupaciones y las expectativas concernientes a la función de esta pieza clave dentro del engranaje social, cultural, económico y político del país. Sin embargo, también ha sido posible observar en cada uno de los momentos principales de este trayecto, las peculiaridades derivadas tanto de la circunstancia política general del país, como de la visión, fuertemente condicionada por los perfiles de aquélla, de quienes desde distintos flancos del espectro ideológico y político han intervenido en el proceso.

Ciertamente, desde la reforma político-electoral de fines de los setenta, hasta los proyectos de Reforma del Estado de mediados de los noventa y principios de 2000, destaca el hecho de que las tentativas de cambio relativas al régimen de comunicación social se han inscrito persistentemente en proyectos transformadores de la realidad política nacional de carácter amplio, lo cual es altamente indicativo, cuando menos en el nivel de la intuición de los actores que han participado en su diseño, de la estrecha conexión existente, para enunciarlo en términos generales, entre comunicación y democracia. No obstante, en la investigación hemos querido documentar, más allá de las semejanzas estructurales, las diferencias en los términos del debate y la negociación derivadas de las peculiaridades de cada una de estas etapas.

*Elo nos ha permitido comprender, por ejemplo, como a la apertura del sistema autoritario asociado emblemáticamente a la reforma reyesheroliana, le correspondió un cambio jurídico constitucional —al artículo 6°—, que no pudo sin embargo traducirse en un cambio legal capaz de instrumentar, por lo menos en el*

ámbito del régimen jurídico, la tentativa transformadora. Hemos visto, también, como la definición misma del *derecho a la información*, se encontraba en aquella etapa fuertemente asociada a un tipo de expectativa en el que el fomento del pluralismo y la libertad de expresión, así como la reducción de los riesgos del endurecimiento autoritario, para usar los términos del propio Reyes Heróles, ocupaban un lugar central. Las implicaciones de una cabal reglamentación de este derecho para el régimen, pero también para el sistema político de fines de los setenta no eran, por supuesto, de poca monta, pues en el límite suponían una modificación sustantiva en la lógica de su funcionamiento.

En una situación en que los poderes fácticos actuantes en este ámbito, beneficiarios irrefutables del esquema prevaleciente, contaban ya con un poder de bloqueo significativo y en el que las fuerzas sociales y políticas emergentes no tenían posibilidad de influir decisivamente en las decisiones gubernamentales, el destino de una tentativa que como planteamos en el trabajo se encontraba *sobrecargada* políticamente, no podía ser muy alentador. Se introdujo, sin embargo, la posibilidad legal del uso de los medios electrónicos por los partidos políticos, que si bien era todavía bastante restringido, abriría un capítulo importante para el ciclo de reformas posteriores en materia electoral. Desde otra perspectiva, sin embargo, estos mismos avances limitarían los incentivos partidistas para avanzar en una reforma integral del régimen de comunicación social, pues en su ámbito de actuación e interés específico se habían abierto ya las vías de una regulación con aliento pluralista.

Por supuesto, y aunque el componente político en las tentativas de reforma al régimen de comunicación social ocurridas desde mediados de los noventa siguiera presente, el análisis realizado permite constatar un viraje en la orientación de las mismas, vinculado, sin duda, a la presencia de una realidad política muy distinta a la prevaleciente dos décadas atrás. Retomando el título de un trabajo ya citado, se puede aseverar que *la mecánica del cambio político* desarrollada en las

dos décadas previas había producido ya efectos de primer orden en la distribución del poder y en las formas de su ejercicio, lo que suponía, naturalmente, también una modificación importante en las formas de participación social en los procesos políticos. Uno de los efectos más notorios de tal transformación en el caso que nos ocupa, se hizo patente, como tratamos de documentar, en el hecho de que la condición estructural para abrir nuevamente y de manera efectiva la discusión respectiva fue la presencia de un poder Legislativo dotado de una composición y de un papel políticos muy diferentes a los de antaño.

Este factor, junto con la presencia de una agenda política formulada al interior del proyecto de Reforma Política del Estado, le inyectó un sentido nuevo a los términos del debate y la negociación. En efecto, dado que el proceso transicional se encontraba, según la conceptualización utilizada, en su fase final, y que el creciente pluralismo político parecía haber llegado a un punto de no retorno, el régimen de comunicación social se presentaba como una variable central en la búsqueda de la consolidación democrática y de la gobernabilidad del sistema en condiciones políticas inéditas.

Es entonces cuando se hace posible la concreción de una propuesta jurídica detallada, que contemplaba derechos y obligaciones precisos tanto para el Estado como para los medios de comunicación, con el objetivo explícito de asegurar el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información. Un derecho que en esta etapa se seguía entendiendo de manera amplia, involucrando en su cumplimiento evidentemente al Estado, pero también a los medios en tanto instrumentos esenciales para una difusión informativa "plural y objetiva", enmarcada en los principios de una política de comunicación con sentido social. Al mismo tiempo, se delineaba ya con mayor precisión la responsabilidad del Estado en cuanto a las posibilidades de acceso a la información pública y se avanzaba en una de las líneas propias de esta etapa de la democratización del país, esto es, en

la propuesta de creación de un organismo de Estado denominado Comisión Nacional de Comunicación Social, que junto al llamado Comité de Concesiones, concentraba amplias facultades en materia de supervisión de contenidos y, evidentemente, en la operación de éstas.

Curiosamente, esta evolución cualitativa en la manera en que se estructuraron las líneas más relevantes de la reforma jurídica buscada, coincidió con la presencia de una postura presidencial, sintetizada en la figura de la *autorregulación*, que funcionó como un potente freno en la dinámica de negociación de las fuerzas políticas, dándole una cobertura "legítima" a las posturas contrarias a la regulación. De aquí que cuando el proceso legislativo interrumpido a principios de 1997 fuera retomado por la Legislatura subsecuente, la LVII, la tajante respuesta opositora de los medios a través de su campaña contra la "ley mordaza" encontraría a un Legislativo dividido a su interior y aislado políticamente con respecto al Ejecutivo. Vale decir, además, que la forma que adquirió dicha campaña dejó muy claramente establecido, como lo documentamos en el apartado correspondiente, que la batalla legislativa se desarrollaba sobre un tablero mucho más amplio, donde los recursos ideológicos manipulatorios manejados de manera concertada jugaban un papel central.

Con meridiana claridad, esa coyuntura ilustró cómo bajo una situación de alta presión, y con fuertes efectos negativos previsibles para los partidos por la imagen que de ellos podrían proyectar los medios, la racionalidad propia del cálculo costo-beneficio inmediato se imponía incontestablemente sobre lo que en el trabajo llamamos frecuentemente una "visión de Estado". A la luz del desenlace de esta experiencia, intentamos demostrar que esa racionalidad no era, además, privativa de uno u otro partido, sino que en realidad constituía un denominador común a todos ellos. Un dato no menor en apoyo a esta tesis lo ofrecía el hecho de que, por primera vez, el PRI no tenía la mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que un hipotético escenario habría sido el de la prosecución del trabajo

legislativo aún sin su concurso. Así, en una situación de presión empresarial, de falta de interés del Ejecutivo y de débiles incentivos particulares, el esfuerzo reformador se vio frenado nuevamente.

Como planteamos en la parte final del Capítulo Segundo, sería necesaria la conjunción de múltiples factores para hacer avanzar la negociación del régimen de comunicación social. En primer término, la expectativa abierta por la alternancia en el poder presidencial y la inclusión explícita del tema en el nuevo proyecto de Reforma del Estado, dieron un impulso importante al replanteamiento de la problemática, con la sustancial diferencia, derivada justamente del aprendizaje histórico acumulado, de que ahora se haría una segmentación de la misma en aras de su mejor procesamiento político. Finalmente, parecía haberse demostrado que a mayor amplitud de la propuesta reformadora, correspondía lógicamente una mayor convergencia de las potenciales resistencias a su concreción. De aquí que pareciera razonable buscar destrabar el debate a través de la separación de las pistas de negociación.

En esa tesitura, el acotamiento de una de esas pistas a la temática específica del acceso a la información pública, propició una conjunción positiva de organización y propuesta por parte de algunos sectores de la sociedad —a través fundamentalmente del *Grupo Oaxaca*—, con una actitud gubernamental que más allá de sus titubeos y tentativas de control mostró, en sus líneas fundamentales, un compromiso significativo con el propósito de contar con una legislación efectiva en la materia<sup>228</sup>. Como describimos en el trabajo, ello fue especialmente relevante porque permitió fijar la piedra angular en la edificación de una obra compleja y de desarrollo desigual en el plano nacional, con resistencias todavía notables para su concreción plena, pero dotada ya de un apuntalamiento jurídico firme y desde

---

<sup>228</sup> Sin duda, en términos políticos no puede desestimarse el hecho de que, desde otra perspectiva, la reforma en esta materia buscara ser capitalizada en el sentido de restar presión a la demanda de una modificación integral del régimen de comunicación social.

nuestro punto de vista promisorio. Naturalmente, la instrumentación efectiva de este derecho se encuentra apenas en sus primeras fases, y constituirá en sí misma un indicador no sólo de la madurez institucional del Estado mexicano, sino de la capacidad social para impulsar la traducción práctica de un principio en el que se juega en buena medida la aspiración por contar con formas de conducción y gestión políticas a la vez representativas y eficientes en los términos bosquejados en el Capítulo Tercero.

Mucho más accidentado ha resultado el proceso de negociación y decisión en el rubro referido a la regulación de los medios de comunicación electrónicos. Por su propia naturaleza, el tema implica, como lo hemos dicho reiteradamente, la confrontación con un factor de poder que al paso de los años, y a la sombra precisamente de la insuficiencia regulatoria, logró no solamente mantener sus posiciones defensivas, sino acumular el poder indispensable para fijar las condiciones de su relación con el poder político formal. La expresión más nítida de la capacidad de presión conseguida por los empresarios agrupados en la CIRT, se dio a propósito de los acuerdos alcanzados con el presidente Fox y que vieron la luz por medio del Decreto relativo al pago impositivo "en especie" de los concesionarios y del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, publicados de manera *sui generis* el 10 de octubre de 2002.

Con independencia de las secuelas sustantivas de estas iniciativas jurídico políticas que afectaron de manera importante el potencial comunicativo no del gobierno sino del Estado en su conjunto -mismas que analizamos detalladamente en el cuerpo de la investigación-, importa destacar el hecho de que ellas supusieron el descarrilamiento abrupto de los trabajos colegiados que se venían desarrollando en la Mesa de trabajo instalada en la Secretaría de Gobernación, con el consecuente realinamiento de los actores participantes. Frente a la demostración evidente de la jerarquía real de los interlocutores presidenciales, se produjo un cambio sustancial en la dinámica tendiente a lograr una reforma

integral en este ámbito, reactivándose el vector social de la misma y dando paso a una articulación novedosa entre éste y el poder Legislativo.

De manera prácticamente paralela a esta fase del proceso, tuvo lugar el episodio de la confrontación entre TV Azteca y CNI-Canal 40, que puso al descubierto el tipo y el grado de entrelazamiento alcanzado entre los intereses de uno de los consorcios mediáticos más importantes del país y la visión "estratégica" del gobierno foxista en un campo que le era particularmente sensible. A pesar de no haber quedado del todo resuelto, este conflicto arrojó diversos saldos que hacen posible evaluar el estado en que se encuentran algunas de las variables fundamentales de la problemática que nos ocupa.

En efecto, de la reconstrucción hecha en el trabajo de los acontecimientos ocurridos de fines de diciembre de 2002 a fines de enero de 2003 se desprenden, sintéticamente, las siguientes conclusiones: la capacidad del poder mediático ya no únicamente para negociar ventajosamente dentro de los marcos del Estado de Derecho, sino para violentar sus procedimientos, arrogándose atribuciones judiciales sin una sanción acorde a la magnitud de la falta; la disponibilidad del gobierno para pasar por alto la infracción al orden jurídico en función de un cálculo político sobre la rentabilidad de su alianza con el consorcio del caso; la posibilidad de poner en una situación de indefensión a una televisora ante la falta de instituciones y reglas capaces de procesar un conflicto como éste desde una perspectiva apegada efectivamente a derecho; la considerable capacidad de respuesta de un sector de la opinión pública, sustentado de manera importante en la pluralidad alcanzada por la radio y los medios impresos, que funcionó como contrapeso importante de la tan intensa como distorsionante campaña desplegada por TV Azteca. En este plano también es de destacar la posición asumida por Televisa, que nos habla del carácter no monolítico del poder televisivo, sin que ello asegure nada en cuanto a la posibilidad de una postura más flexible de cara a la propuesta de reforma integral en la materia; la sensibilidad mostrada por el poder

Legislativo en un contexto que evolucionó de tal manera que le llevó, así fuera de manera tardía, a arriesgar una posición explícitamente adversa a la influyente televisora; la decisiva importancia del poder Judicial como garante último de la legalidad, lo cual nos informa de la magnitud del cambio operado en el esquema tradicional de división de poderes, con su consecuente efecto en el proceso de democratización del sistema político en su conjunto; finalmente, este conflicto ilustró las aún fuertes resistencias a la extensión del pluralismo al ámbito de la televisión abierta, claramente disonantes con respecto a una expectativa de la propia sociedad por contar con medios capaces de abrirse a las inquietudes y demandas de sus distintos segmentos. Del efecto combinado de estas circunstancias y conductas, se fortalecería en esta coyuntura la tendencia orientada a construir la base normativa indispensable para contar con un modelo de operación mediático acorde con los requerimientos de un efectivo Estado Democrático de Derecho.

Del trayecto recorrido por estos debates y negociaciones, puede inferirse que a pesar de la lentitud en el procesamiento del cambio legislativo en la materia, paulatinamente se ha ido configurando un entorno tanto político como cultural que hará cada vez más difícil para las organizaciones partidistas, y para el propio poder Ejecutivo, bloquear una reforma integral en este campo. Una reforma que quizá no tenga del todo el perfil esperado por algunos de sus impulsores más destacados, pero que sin duda deberá hacerse cargo de los problemas cardinales relativos a la concentración mediática, al otorgamiento de las concesiones y al apuntalamiento de principios vinculados a la noción de responsabilidad pública de los medios.

En este sentido, más que una reversión del poder acumulado por los grandes consorcios mediáticos, la expectativa razonable en términos de la edificación de un nuevo campo comunicativo estaría asociada a una apertura cada vez más vigorosa a las opciones paralelas, de origen público y privado, capaces

de reconfigurar en el mediano plazo el mapa de la radiodifusión mexicana. Por esta vía, se relativizaría el poder de sus actuales protagonistas y se estaría en mejores condiciones para restituirle a la sociedad sus derechos frente a los propios medios.

Las posibilidades de que ello efectivamente ocurra, se juegan, evidentemente, en una arena política en la que hasta ahora han predominado los intereses y los cálculos combinados de los concesionarios mayores y las élites políticas predominantes, bajo un modelo de relación en el que los primeros han ido progresivamente imponiendo sus condiciones y exigencias. Sin duda, por la manera en que históricamente se han planteado y resuelto el conjunto de problemas vinculados al funcionamiento de los medios electrónicos de comunicación, el principal obstáculo para la democratización del régimen de comunicación social seguirá radicando en el poderío alcanzado por quienes históricamente han tenido las condiciones idóneas para acrecentar progresivamente su fuerza, hasta llegar a convertirse en uno de los factores determinantes del conjunto de la vida social y política del país.

Y aquí no puede ser soslayado el que en una situación en que la organización estatal encuentra fuertes dificultades para cohesionar a una sociedad marcadamente fragmentada, con hondas carencias culturales y materiales, y en donde los actores de la democracia representativa no alcanzan a construir formas de relación estables y productivas que fortalezcan la legitimidad de las instituciones públicas, el poderío mediático se presenta cada vez más claramente no sólo como un poder económico e incluso ideológico singular que eventualmente podría interactuar de manera regulada con otros poderes, sino como *el poder* con mayor capacidad de acción concertada, de unificación nacional y, por si fuera poco, con significativo prestigio social. De esta manera, parece irrefutable que son sus propias estrategias de largo plazo las que, sobre la base de una cada vez mayor capacidad de presión coyuntural, se van imponiendo

sobre los intereses del Estado en tanto forma de organización política de la comunidad en su conjunto.

Sin contrapesos y regulaciones efectivas, los medios han impulsado, a través de una espiral imparable, cambios cualitativos en el modelo de su relación con la autoridad pública, que han terminado por hacer fuertemente dependiente a esta última de la voluntad mediática. La condición de posibilidad de este cambio histórico en la relación entre el poder público y los medios de comunicación, descrito en el cuerpo de la investigación, ha sido, justamente, la ausencia de reglas del juego claras y precisas, que eliminen las bases de esquemas de negociación ambiguos y propicios para la discrecionalidad, y que por tanto sean capaces de incluir de manera plena a los medios de comunicación electrónica en la estructura del Estado Democrático de Derecho.

A pesar de ello, hasta ahora los círculos de decisión del poder político parecen no querer hacerse cargo de que las continuas cesiones frente a los medios no producen otra cosa que mayores exigencias y presiones. La incapacidad de sectores decisivos de las élites políticas mexicanas para evaluar certeramente lo que ha venido ocurriendo con relación a los medios en una perspectiva de mediano y largo plazos, y para medir seriamente las repercusiones de fondo de un esquema proclive a la concentración, la secrecía y la impunidad, se ha convertido en uno de los motivos principales del rezago jurídico en la materia.

Este panorama, que evidentemente no resulta alentador para los empeños reformadores, se ha acompañado, no obstante, de una también progresiva transformación de los parámetros de evaluación con que se examinan los efectos de la actuación de los medios por parte de las élites políticas, así como de una importante maduración orgánica y doctrinaria de los actores sociales implicados en ellos.

En efecto, para dichas élites la definición de su posición frente a los poderes mediáticos resulta cada vez más problemática. Centradas fundamentalmente en la *dinámica política de corto plazo*, parten de que un conflicto abierto con los medios, o incluso un simple distanciamiento con ellos, puede traducirse en un deterioro considerable de su imagen y su capacidad de penetración política, lo que no deja de ser un riesgo efectivo<sup>229</sup>. Pero al mismo tiempo, y al amparo sobre todo de los acontecimientos recientes ya descritos, comienza en ellas a abrirse paso de manera lenta pero persistente, la intuición de que los medios se están convirtiendo en un contrapoder fáctico que amenaza no a una u otra fuerza política particular sino a la estructura general del Estado democrático. Después de todo, el comportamiento político de los medios, sus valores y sus opiniones coyunturales, han mostrado a lo largo del tiempo tener como motivación rectora el propio cálculo de los concesionarios en torno a la posición política más rentable en cada *circunstancia* —incluida su apertura a la crítica y a la pluralidad en algunos de sus sectores— y en cada punto de la agenda nacional. Esta característica, que circunstancialmente puede jugar a favor de este o aquel actor individual o colectivo, en realidad los convierte en agentes inciertos, capaces de actuar contingentemente como aliados o enemigos.

Más aún, para los actores políticos convencionales es cada vez más evidente cómo los contenidos y hasta los ritmos de tratamiento de los asuntos propios del espacio público se han visto notoriamente sometidos al procesamiento particular que los medios determinan, modulando tanto la visión social del universo político, como las relaciones entre ellos. Serían interminables los ejemplos relativos a la forma en que los procesos, los hechos y los actores políticos son sometidos a este *ajuste* mediático que trastoca en mayor o menor

---

<sup>229</sup> Aunque en la ruta por sensibilizar a los partidos sobre los costos y los beneficios reales de legislar en la materia habría que insistir, dada la presencia de contextos sociales con dinámicas autónomas, en que ello no constituye una fatalidad.

medida sus circunstancias, su causalidad o sus intenciones, asignándoles una identidad y una importancia específicas en función de sus propios esquemas y criterios. Así, resultan cada vez más inocultables los efectos negativos de la excepcionalidad jurídica mediática tanto para los actores políticos que se convierten en rehenes de tratamiento que de ellos hacen los medios, como para los propósitos de un proyecto democrático basado en la fundamentación legal del control de los poderes y de la rendición de cuentas de toda actividad vinculada al uso de bienes o recursos públicos.

Se entiende entonces por qué, de acuerdo al análisis de los sucesivos intentos de reforma legislativa, los desencuentros ya no sólo entre fuerzas políticas claramente diferenciadas, sino al interior mismo de cada organización partidista e incluso dentro del aparato público, tengan visibilidad y frecuencia crecientes. El origen diverso de los pronunciamientos e iniciativas orientados a hacer posible una reforma efectiva del régimen de comunicación social, abre sin duda un capítulo de particular interés tanto para el análisis como para los quehaceres políticos. En efecto, parece ser que la desarticulación de los antiguos referentes de cohesión y disciplina que caracterizaron de manera fuerte la era del sistema de partido hegemónico y a sus formas particulares de oposición, ha ido minando también los antiguos paradigmas de los alineamientos integrales y cerrados de las fuerzas en competencia, dándole una mayor versatilidad a las estrategias y los movimientos de sus integrantes. Sin que esto haya significado a la fecha una ruptura franca con los modos de operación política tradicional, sobre todo en las coyunturas en las que la agregación de intereses deviene crucial para consolidar una posición unificada de cara al juego político global, lo cierto es que en un contexto en el que los puntos de debate sustantivo con respecto a la compleja realidad nacional se multiplican y complejizan, son cada vez más frecuentes tanto las divergencias internas como los contactos inter partidistas. De aquí que las identidades y los intereses de las fuerzas políticas organizadas no

parezcan ser ya lo suficientemente homogéneos como para inducir comportamientos unitarios y enteramente previsibles, quedando cortas frente a procesos y problemas que tienen múltiples implicaciones y que dan pie a posicionamientos y alianzas políticas y sociales disímboles. En síntesis, este es un rasgo novedoso de la dinámica política que contribuye a apuntalar los esfuerzos por la reforma.

Adicionalmente, no puede pasarse por alto la significativa contribución que organizaciones sociales y ciudadanos en lo particular han venido haciendo para actualizar el marco jurídico de los medios electrónicos. Su participación en los últimos años ha ganado tanto en extensión como en consistencia, convirtiéndolos en actores con capacidad no sólo de protesta sino de propuesta sustantiva, gracias a lo cual han logrado tener una incidencia importante en el curso de los debates y las negociaciones políticas (Bresser y Cunill, 1998)<sup>230</sup>. El seguimiento de su maduración y actuación a lo largo del periodo analizado, permite entender de modo más palpable una de las vertientes a través de las cuales se van configurando los contextos sociales de exigencia desde los cuales se acota y orienta el comportamiento de los actores políticos.

Por otra parte, y aunque su vinculación con las negociaciones nacionales acerca de la legislación en la materia no sea tan directa, debe hacerse notar que tanto en la vertiente del régimen de comunicación social relacionada con el acceso a la información pública y, aunque en menor medida, también en la relativa al funcionamiento de los medios electrónicos, las posibilidades de aproximación a esquemas democráticos de gestión y operación, ya no se juegan exclusivamente en el nivel de las relaciones y los acuerdos políticos de carácter global. Lo que

---

<sup>230</sup> Los autores mencionados señalan de manera pertinente que la necesidad del fortalecimiento de los derechos sociales lleva a "abrir la problematización sobre la institucionalidad que puede favorecer la satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad, así como a presionar desde ella para que la esfera pública estatal se haga real y efectivamente pública...y pueda así regular de forma adecuada los centros de poder social y económico" (*op. cit.*: 30).

muestra la dinámica desigual seguida por el acceso a la información pública en el plano local, pero también lo que ocurre con la forma de funcionamiento de la radiodifusión en ese mismo ámbito, es que ahí existe un cierto margen de autonomía que permite impulsar iniciativas novedosas y plausibles.

La concurrencia de proyectos innovadores, la vitalidad de los organismos públicos y las organizaciones sociales, las peculiaridades de los medios públicos locales, las convicciones de los gobiernos estatales y municipales, así como la historia y las características de la opinión pública en cada caso, son todos factores que en su variable combinatoria están de hecho generando realidades comunicacionales diversas. Por supuesto, las coordenadas de carácter nacional seguirán jugando un papel de primera importancia en tanto referente común en los planos jurídico y político, pero su traducción local estará cada vez más mediada por las determinaciones provenientes de ese espacio. Afortunadamente, en el caso del acceso a la información pública se cuenta ya en principio con el correlato federal necesario para impulsar un nuevo tipo de régimen de comunicación social.

A la luz de esta realidad, se puede concluir que nuestra clase política cometería un grave error si opta, de nuevo, por la postergación de una reglamentación de los medios electrónicos tan urgente como necesaria. En una sociedad como la mexicana de principios de milenio, éstos no pueden ser vistos sino como factores de poder e influencia social cruciales en la definición de la forma y el fondo del conjunto de las actividades y funciones públicas. Por ello, no tendría que haber ninguna duda con respecto al establecimiento de los parámetros legales desde los cuales construir los mecanismos propios de la rendición de cuentas en lo que toca a su responsabilidad pública y a su apertura a la pluralidad social, cultural y política, y por ende no sólo a la de carácter partidista. Se estimularía así su contribución a la consolidación democrática del régimen y a la democratización progresiva del sistema político. En caso contrario, se seguirá provocando una fuerte distorsión, de la que ya hemos probado algunos

de sus efectos, en el conjunto de nuestro andamiaje político-institucional, y un retardo considerable en la tarea por reconfigurar el perfil de la cultura política de la ciudadanía.

Ahí radica la verdadera encrucijada en la que se encuentra hoy el debate sobre el papel de los medios en el funcionamiento global de la democracia mexicana. Después de haber ocurrido la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, resulta claro que los fundamentos tanto de una cultura ciudadana basada en los principios y valores de la democracia, como de un trato civilizado y racional entre los actores políticos que esté en la base de un nuevo paradigma de gobernabilidad, no pueden basarse en regulaciones y esquemas de negociación obsoletos. Y tampoco orientarse por estrategias de *marketing* o en competencias tan desafortunadas como anárquicas por el *rating* y la popularidad de corto plazo.

Por lo demás, en el horizonte de una transformación productiva e integral del régimen de comunicación social, estamos ciertos de que la clarificación conceptual de los referentes centrales de la negociación, esto es, la libertad de expresión y la responsabilidad pública, así como su introducción y socialización en las deliberaciones y debates formadores de opinión, debe ocupar un lugar central. Si en ello no se insiste lo suficiente, la coartada perenne de los detentadores del poder mediático y sus extensiones políticas seguirá funcionando como dique del cambio buscado. Y es que, finalmente, no puede perderse de vista cuál es el objetivo último de ese cambio, mismo que hasta hoy, pero quizá no por demasiado tiempo, aún se encuentra pendiente: dotar a la dinámica de la convivencia y la competencia democráticas de contenidos éticos y cognoscitivos que consoliden formas de relación social y política basadas en la civilidad y el sentido de pertenencia a un orden común.

# **ANEXO 1**

## **AGENDA PARA LA DISCUSIÓN DE LA REFORMA DEL ESTADO (1995)**

### **I. Agenda para la reforma electoral**

#### **1. Derechos políticos**

- Garantías constitucionales y mecanismos jurídicos de protección.
- Formas de consulta y participación ciudadana, indirecta y directa (referéndum, plebiscito, iniciativa popular)
- Voto de los mexicanos en el extranjero.

#### **2. Organos y autoridades electorales**

- Autonomía de la autoridad electoral (integración, funciones, responsabilidades, forma de nombramiento de las autoridades y de renovación periódica.)
- Dimensión, financiamiento y patrimonio del Organo Electoral
- Calificación de elecciones: ámbito y rango.
- Tribunal Electoral (integración, funciones, forma de nombramiento de los magistrados, medios de impugnación y términos para su resolución.)
- Fiscalía electoral (integración, funciones, forma de nombramiento, procedimientos de actuación → delitos y sanciones electorales.)
- Servicio Profesional Electoral.

#### **3. Organización del proceso electoral**

- Cédula de identidad/credencial electoral: Registro Nacional Ciudadano y Registro Federal de Electores.
- Actualización y confiabilidad del padrón electoral y lista nominal.
- Geografía electoral: distribución y circunscripciones.
- Proceso electoral: selección de funcionarios, capacitación, promoción del voto. Centros de votación.
- Jornada electoral: simplificación de la documentación electoral, administración, escrutinio y cómputo del sufragio, publicitación de resultados.
- Observación electoral.

#### **4. Competencia electoral**

- Acceso a los medios de comunicación: criterios y reglas de equidad, relación entre equidad y libertades políticas de informadores y propietarios, relación entre tiempos oficiales y tiempos contratados, gastos partidistas en los medios impresos y electrónicos.
- Fuentes y límites de financiamiento: criterios y reglas de equidad en la distribución de los recursos públicos, sistema de contraloría y de rendimiento de cuentas, condiciones de un sistema mixto de financiamiento público y privado. Tope máximo de gastos de campaña.
- Duración de las campañas electorales.
- Identidad partidista y uso de emblemas y símbolos patrios.
- Encuestas y conteos rápidos (regulación jurídica y/o códigos de ética profesional.)
- Programas públicos e impacto electoral.

#### **5. Régimen de partidos**

- Partidos políticos: requisitos de registro, derechos, prerrogativas y obligaciones.
- Asociaciones políticas: requisitos, derechos y obligaciones.
- Coaliciones.
- Candidaturas comunes e independientes.
- Formas de afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos.
- Derechos y obligaciones de los afiliados a los partidos.

#### **6. Legalidad y representación**

- Diferenciación entre Ley Orgánica del Organo de Autoridad Electoral, Ley de Organización y Procedimientos Electorales, Ley de Partidos Políticos. O, en contraste, mantener la unificación de los tres ámbitos de regulación en un único código. Ventajas y desventajas.
- Principios comunes de la legislación electoral federal y estatal.
- Sistema mixto de representación: criterios y balance entre mayoría relativa y representación proporcional.

### **II. Agenda para la Reforma de los poderes públicos**

#### **1. Funciones constitucionales del Estado mexicano**

- Facultades y responsabilidades en materia económica.
- Facultades y responsabilidades en materia social.

## **2. División y relación entre los poderes**

- Estructura constitucional de las competencias y atribuciones de los poderes públicos.
- Relaciones y equilibrios entre los poderes públicos.

## **3. Poder Ejecutivo**

- Atribuciones del Poder Ejecutivo.
- Reforma administrativa: Servicio Profesional Público: sistema de reclutamiento, actualización y promoción por méritos y antigüedad, nivel de aplicabilidad del sistema profesional. Régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Reforma de estructuras y procesos administrativos. Servicios integrados al público. Actualización de la Ley Orgánica de la Administración Pública y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Mecanismos de concertación económica y social con las organizaciones sociales.

## **4. Poder Legislativo**

- a) Atribuciones y funcionamiento.
  - Atribuciones de la Cámara de Diputados. Actualización y reglamentación de sus funciones de supervisión y control de la administración del Ejecutivo.
  - Atribuciones del Senado.
  - Reglamentación interna del Legislativo y prácticas parlamentarias.
  - Servicio profesional legislativo.
- b) Integración.
  - Actualización del sistema mixto de representación (mayoría y proporcionalidad) en la integración de la Cámara de Diputados.
  - Integración del Senado.

## **5. Justicia**

- c) Derechos Humanos
  - Actualización de instituciones y procedimientos para la protección de los derechos humanos.

d) Seguridad pública.

- Ley y Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Prevención del delito.
- Coordinación de corporaciones policiales.
- Capacitación, formación y registro de corporaciones policiales.

e) Procuración de Justicia

- Régimen jurídico de las Procuraduría de Justicia y de protección social, agraria, defensa del trabajo, etc.
- Profesionalización del ministerio público.
- Profesionalización de las policías judiciales.

f) Impartición de justicia.

- Defensoría de oficio.
- Justicia accesible y expedita.
- Métodos alternos de solución de controversias.
- Justicia de menores e inimputables.

g) Readaptación social.

- Sistema penitenciario.

### III. Agenda para el federalismo

h) Relaciones entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios.

- Facultades constitucionales de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios.
- Políticas de descentralización y desarrollo regional.
- Relaciones intergubernamentales (coincidencia, concurrencia, convenios, cooperación.)
- Sistema Nacional de Planeación Democrática. Formas de representatividad y operación de los Consejos de Planeación.
- Formas de representación de las entidades federativas.

i) Distrito Federal.

- Reforma política del Distrito Federal: forma de gobierno, administración, cuerpo legislativo, participación ciudadana, administración conurbada de servicios públicos.

j) Federalismo fiscal

- Distribución de competencias federales y estatales en materia de ingresos y egresos.
- Coordinación fiscal intergubernamental: equidad y eficiencia.
- Atribuciones y responsabilidades en materia de endeudamiento.

k) Renovación municipal.

- Régimen constitucional del municipio y sus ámbitos de competencia.
- Representación política y participación social en la gestión municipal.
- Diversidad municipal: municipios urbanos, rurales e indígenas. Relación política y administrativa entre las cabeceras municipales y sus comunidades.
- Instancias de cooperación y coordinación para el desarrollo intermunicipal.
- Formas de participación y representación política de las comunidades indígenas. Su relación con los poderes públicos.

**IV. Agenda para la comunicación social y la participación ciudadana.**

l) Legislación sobre comunicación.

- Marco legal vigente: actualización.
- Régimen de concesiones: actualización.

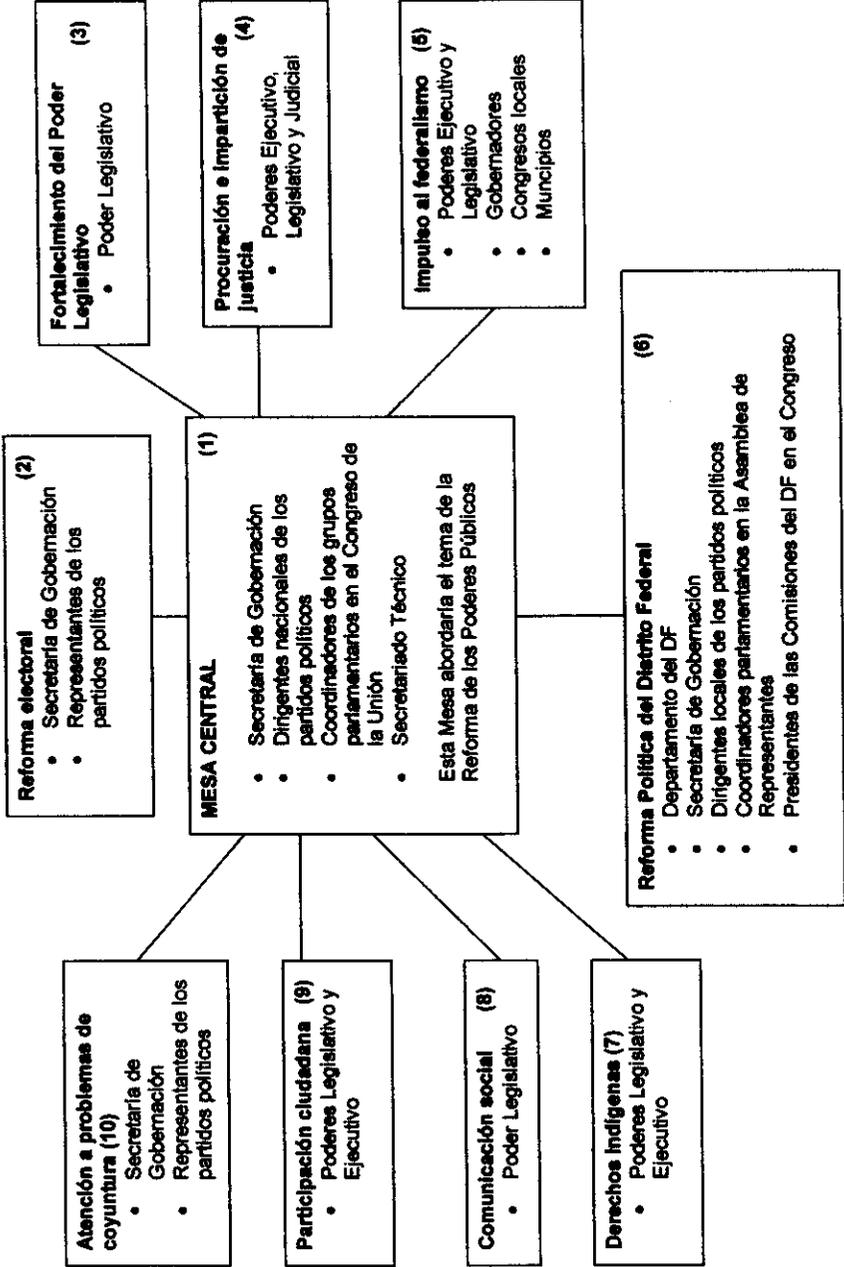
m) Medios de comunicación.

- Derecho a la libertad de expresión (libertades políticas de comunicadores, concesionarios y propietarios), derecho a la información, derecho de comunicación, derecho de réplica y aclaración.
- Sistemas públicos de información (INEGI, CONAPO, Archivos nacionales)
- Código de conducta de los comunicadores.
- Límites a los derechos: privacidad y responsabilidad por daños a terceros.
- Función social de los medios y los comunicadores.

- n) Régimen jurídico de las organizaciones gremiales y sociales.
  
- o) Régimen jurídico y promoción de las organizaciones civiles.
  - Marco jurídico.
  - Marco fiscal.
  - Relaciones internacionales.
  - Relación entre las organizaciones civiles, las organizaciones políticas y los partidos políticos.
  
- p) Participación ciudadana.
  - Participación en la administración pública: formulación, puesta en práctica y evaluación de políticas públicas. Contraloría social.

## **ANEXO 2**

**ESQUEMA DE ORGANIZACIÓN PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO**



## **ANEXO 3**

## **AGENDA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO (2000)**

### **Mesa I. Derechos humanos y libertades públicas**

#### **a. Garantías individuales y derechos humanos**

1. Supremacía y carácter universal de los derechos humanos
2. Derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y a la seguridad jurídica
3. Revisión del juicio de amparo: efectos generales de sus sentencias
4. Autonomía de los órganos protectores de los derechos humanos y carácter vinculatorio de sus decisiones
5. Exigibilidad de los derechos: responsabilidad política y civil

#### **b. Derechos civiles y políticos**

6. Libertad de asociación y garantía del derecho de petición
7. Libertad de expresión y derecho a la información
8. Libertades religiosas y culturales. Combate a toda forma de discriminación racial
9. Derecho a la manifestación pública y a la resistencia civil: su regulación
10. Derecho a la función pública y a la participación ciudadana

#### **c. Derechos económicos y sociales**

11. Derechos fundamentales del trabajo y de la libertad económica
12. Derecho al empleo y al salario justo y remunerativo
13. Derecho a la seguridad social y a una vida digna
14. Derecho a la integridad y planeación de la familia
15. Derecho a la migración y a la movilidad social

#### **d. Derechos culturales y comunitarios**

16. Derecho a la educación pública y gratuita
17. Derechos a los bienes y servicios de la cultura
18. Respeto a la diversidad cultural y a la libertad de creación
19. Derechos de la identidad comunitaria y de la creatividad individual
20. Derecho a la libertad profesional y a la propiedad intelectual

#### **e. Diversidad y nuevos derechos**

21. Equidad de género
22. Derechos de los grupos vulnerables: niñez, senectud y discapacitados
23. Derechos de los jóvenes
24. Derechos ambientales
25. Derechos de las minorías étnicas, culturales, religiosas, políticas y sexuales

### **Mesa II. Objetivos económicos y sociales del Estado**

#### **a. Responsabilidades sociales y económicas del Estado**

26. Estado fiscalmente suficiente y socialmente responsable
27. Planeación democrática y participativa del desarrollo
28. Transnacionalidad, prácticas monopólicas y libertades económicas
29. Facultades del Congreso y mecanismos de consulta sobre procesos económicos
30. Revisión del marco jurídico sobre la actividad económica del Estado y sus facultades reguladoras

**b. Los derechos de la nación**

31. Carácter social de la propiedad
32. Derechos originarios de la nación, titularidad y forma de ejercicio
33. Tenencia y propiedad de la tierra
34. Subsuelo, recursos no renovables y actividades económicas estratégicas
35. Revisión del proceso de privatizaciones, racionalidad y transparencia de la desincorporación de la riqueza pública

**c. Desarrollo sostenible**

36. Modelo económico, políticas públicas y sustentabilidad
37. Recursos naturales: producción, preservación y regeneración
38. Regulación ambiental y cultura ecológica
39. Transición energética y protección de los litorales
40. Investigación científica e innovación tecnológica para la preservación de la naturaleza

**d. Derechos del trabajo**

41. Participación del trabajo en la economía global
42. Reafirmación y actualización de los derechos humanos de los trabajadores, elevación del salario y de la dignidad del trabajo
43. Libertad sindical y derecho a la contratación colectiva
44. Universalidad y eficiencia de la seguridad social
45. Derecho a la capacitación y al mejoramiento del empleo

**e. Responsabilidad educativa del Estado**

46. Incremento de la inversión educativa, de las tasas de escolaridad y de la calidad de la educación
47. Valores humanos y nacionales del sistema educativo
48. Educación permanente y cultura para el desarrollo
49. Gratuidad y racionalidad de la educación pública superior, impulso a la investigación científica y tecnológica
50. Responsabilidad educativa y cultural de los medios de comunicación

**Mesa III. Representación política y democracia participativa**

**a. Representación política**

51. Sistemas electorales y redimensionamiento de ambas cámaras
52. Reección y revocación del mandato legislativo
53. Representación de género, étnica y extraterritorial
54. Sistemas electorales de estados y municipios
55. Democratización y fortalecimiento de los congresos estatales

**b. Elecciones**

56. Segunda vuelta electoral
57. Alianzas, coaliciones, candidaturas comunes e independientes
58. Edad ciudadana, obligatoriedad del voto y sufragio en el extranjero
59. Compactación de los procesos electorales y reducción de la duración de las campañas
60. Equidad en las contiendas electorales: prerrogativas, utilización legal de recursos públicos, topes de campaña, igualdad de acceso a la radio y televisión y uso de símbolos patrios

**c. Partidos políticos y órganos electorales**

61. Normad de orden público en la organización partidista
62. Requisitos básicos para el registro de partidos políticos y umbrales mínimos para su conservación
63. Agrupaciones políticas, partidos regionales y locales
64. Fiscalía electoral autónoma
65. Regulación y organización de las precampañas electorales

**d. Participación ciudadana**

66. Democracia directa: referendo, plebiscito e iniciativa social
67. Libertad de asociación
68. Marco jurídico de las organizaciones civiles
69. Participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas
70. Contraloría social

**e. Comunicación social**

71. Sistemas de información. INEGI
72. Ley de radio y televisión; régimen de concesiones
73. Derechos y deberes de los comunicadores
74. Códigos de conducta y responsabilidad informativa; defensa de los particulares: derecho de réplica y rectificación
75. Función social de los medios de comunicación

**Mesa IV. Forma de gobierno y organización de los poderes públicos**

**a. Poder Ejecutivo**

76. Abolición del autoritarismo presidencial y redefinición constitucional del Poder Ejecutivo
77. Régimen presidencial o parlamentario, órganos de Estado y de gobierno
78. Servicio civil de carrera
79. Redimensionamiento y modernización de la administración pública
80. Función constitucional del ejército: seguridad nacional y seguridad pública

**b. Poder Legislativo**

81. Fortalecimiento del Congreso y revisión de las facultades exclusivas de sus cámaras
82. Ampliación del periodo de sesiones: profesionalización y especialización del Congreso
83. Democratización del proceso presupuestario
84. Fiscalización del gasto público y del ejercicio administrativo
85. Revisión de leyes y de procedimientos legislativos

**c. Rendición de cuentas**

86. Juicio político: revisión del régimen de responsabilidades de los servidores públicos
87. Transparencia y exigibilidad ciudadana
88. Combate a la corrupción
89. Abolición de la inmunidad constitucional
90. ¿Qué hacer con el pasado? Comisión sobre delitos patrimoniales contra la nación

**d. Poder Judicial**

91. Reforma a la administración de justicia y sus procedimientos. Judicialización de los tribunales administrativos
92. Autonomía del Consejo de la Judicatura

93. Integración democrática de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
94. Estabilidad y profesionalización de la función judicial
95. Tribunal constitucional y control de leyes y actos de gobierno

**e. Organos autónomos del poder público**

96. Consejos de Estado y políticas de largo plazo
97. Fortalecimiento de las entidades autónomas del Estado: universidades públicas, organismos electorales, comisiones de derechos humanos y banca central
98. Democratización y autonomía del ministerio público
99. Autonomía de órganos técnicos del Estado: Contraloría, Consejo de la Judicatura, Consejo de Comunicación Social
100. Ciudadanización de servicios públicos: asistencia pública, información pública y defensoría social

**Mesa V. Federalismo, descentralización y autonomías**

**a. Marco constitucional del federalismo**

101. Equilibrio constitucional entre la federación, estados y municipios
102. Recuperación de competencias originales de los estados
103. Flexibilización y regionalización del sistema federativo
104. Integración de servicios públicos en la jurisdicción estatal
105. Consumación de la reforma democrática del Distrito Federal

**b. Federalismo fiscal**

106. Nuevo esquema de coordinación fiscal
107. Distribución de competencias en materia de ingresos, egresos y endeudamiento
108. Devolución de facultades fiscales a las entidades federativas
109. Derechos municipales sobre explotación de recursos naturales
110. Reforma administrativa y eficacia del gasto en los tres órdenes de gobierno

**c. Municipio**

111. Régimen constitucional del municipio como expresión original de la soberanía popular
112. Derechos de los municipios sobre su territorio y los recursos naturales
113. Modernización y democratización de la gestión municipal
114. División de poderes y de funciones en el ámbito municipal
115. Coordinación intermunicipal, entidades intermedias y conurbaciones

**d. Autonomías étnicas y diversidad cultural**

116. Reformas constitucionales y legales sobre pueblos indígenas
117. Armonización de órdenes jurídicos, políticos y culturales
118. Participación política de etnias y culturas
119. Consecuencias legales del carácter pluriétnico y multicultural de la nación
120. Vinculación cultural con las comunidades mexicanas en el extranjero

**e. Descentralización**

121. Regionalización de los programas de desarrollo
122. Reasignación de responsabilidades y atribuciones a estados y municipios
123. Cambio de la sede de los poderes de la unión y conversión del Distrito Federal en un estado de la unión
124. Desconcentración económica, administrativa, social y cultural
125. Civilizaciones costeras, peninsulares, central, ístmica y fronteriza

## **Mesa VI. Constitución y globalidad**

### **a. Reconstrucción de la política exterior**

- 126. Redefinición del interés nacional
- 127. Consejo nacional de política exterior
- 128. Facultades compartidas de los poderes y órbitas de gobierno en materia de política exterior
- 129. Coordinación de las instituciones públicas, privadas y sociales en las relaciones internacionales de México
- 130. Responsabilidad de México en la promoción y aplicación del derecho internacional

### **b. Nuevas fronteras**

- 131. Dimensión extraterritorial de la nación mexicana
- 132. Nueva regulación migratoria y defensa de los derechos humanos de los mexicanos en el extranjero
- 133. Empleo temporal en el extranjero y regulación de las remesas de divisas
- 134. Responsabilidad nacional en educación bilingüe y bicultural
- 135. Prioridad estratégica con Centroamérica y el Caribe

### **c. Vigencia de los tratados y convenciones internacionales**

- 136. Aprobación por el Congreso de tratados y convenciones
- 137. Revisión obligatoria de la legislación nacional en consonancia con nuestros compromisos internacionales
- 138. Criterios constitucionales sobre tratados de libre comercio y revisión de los existentes
- 139. Transparencia y revisión de los acuerdos bilaterales en materia de combate al narcotráfico, extradición y cooperación policial
- 140. Multilateralidad de los acuerdos en cuestiones estratégicas de la globalidad

### **d. Procesos de integración**

- 141. Integración económica, libre comercio y comunidad política
- 142. Revisión de los acuerdos y convenios con América del Norte
- 143. Promoción de la comunidad latinoamericana de naciones
- 144. Reconstrucción de los mecanismos de negociación internacional
- 145. Iniciativa mexicana en el nuevo orden monetario y financiero y en la reconstrucción de las Naciones Unidas

### **e. Soberanía y supranacionalidad**

- 146. Globalización y Estado nacional, interdependencia, identidad y autodeterminación
- 147. Nuevos equilibrios, diversidad y participación en el mundo global
- 148. Derecho al espacio informático y telecomunicaciones
- 149. Supranacionalidad y democratización internacional
- 150. Cooperación para el desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

- ABBAGNANO, Nicola (1996) *Diccionario de Filosofía*, FCE, México.
- AGUAYO, Sergio (2000) *El Almanaque Mexicano. Grijalbo-Proceso-Hechos Confiables*.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor (1982) "Transición política. El monstruo que vendrá", en *El desafío mexicano*, Océano, México.
- (1988) *Después del milagro*, Cal y Arena, México.
- (2000) *México. La ceniza y la semilla*, Cal y Arena, México.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1983) "Estado, régimen y sistema político", en Juan Enrique Vega (coord.) *Teoría y política de América Latina*, CIDE, México.
- (2001) "¿Por qué es difícil pactar?", en *Reforma*, 31 de octubre de 2001, p. 24A.
- ALCOCER, Jorge (1997) "El ciclo de las reformas electorales", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año 1, núm. 1, abril-junio, pp. 99-114.
- (1998) *Políticas de Estado para el Desarrollo*, Nuevo Horizonte-Editores-Friedrich Ebert Stiftung-Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, México.
- ALEXANDER, Jeffrey (2000) *Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*, Anthropos/Flacso, España.
- ALFONZO, Armando (coord.) (2002) *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*, UNAM, México.
- ALVAREZ TEJJEIRO, Carlos (2000) *Comunicación, democracia y ciudadanía. Fundamentos teóricos del Public Journalism*, Ediciones Ciccus-La Crujía, Argentina.
- ANSART, Pierre (1983) *Ideología, conflictos y poder*, La Red de Jonás, México.
- ANTAKI, Ikram (2000) *El Manual del ciudadano contemporáneo*, Ariel, México.

APONTE, Rosa Ma. (2000) "La oferta noticiosa: celebración de simulacros y cofradía de emociones por televisión", en *Versión*, núm. 10, UAM-Xochimilco, México.

ARISTEGUI, Carmen (2003) "Intervención" en la *Audiencia Pública de la Subcomisión de Radio y Televisión*, Senado de la República, 13 de marzo.

AVILA, Irma, Aleida Calleja y Beatriz Solís (2002) *No más medios a medias. Participación ciudadana en la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos*. Senado de la República-Fundación Friederich Ebert México y autoras, México.

BARBIER, Frédéric y Catherine Bertho (1996) *Historia de los medios. De Diderot a Internet*, Ediciones Colihue, Argentina.

BECERRA, Alejandro (2000). "Reforma del Estado y globalización, en *Revista El Cotidiano*, núm. 100, México, UAM-Azc.

BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000) *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México.

BELTRÁN, Ulises. (1998) "Noticieros, noticias y opinión pública", en Guido Lara y Adriana Arizpe (comps.), *Comunicación política y democracia*, Cal y Arena, México.

BENASSINI, Claudia (comp.) (1987) *Teorías de la comunicación en Estados Unidos y en Europa*, Ediciones de Comunicación-Universidad Iberoamericana, México.

BENITO, Angel (1978) *La socialización del poder de informar*, Pirámide, España.

BERGER, Peter y Thomas Luckmann (1991) *La construcción social de la realidad*, Amorrortu Editores, Argentina.

BERUMEN, Eduardo. (1998) "La democracia del azar", en Guido Lara y Adriana Arizpe (comps.), *Comunicación política y democracia*, Cal y Arena, México.

BLAZQUEZ, Niceto (1994) *Ética y medios de comunicación*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, España.

- BLUMLER, Jay G. (ed.) (1993) *Televisión e interés público*, Comunicación Bosch, España.
- BOBBIO, Norberto (1989a) *Estado, gobierno y sociedad*, FCE, México.
- (1989b) *Liberalismo y democracia*, FCE, México.
- (1989c) *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, FCE, Breviarios núm. 487, México.
- (1993) *Igualdad y Libertad*, Paidós, Barcelona, España.
- (2000) *El futuro de la democracia*, FCE, México, 4ª reimp.
- BOHMANN, Karin (1986) *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*, Editorial Patria, México.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y Nuria Cunill (eds.) (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD/Paidós, México.
- BRUNNER, José Joaquín (2002) "Paisajes Alterados", en *Nexos*, No. 292, abril
- BURKLE, Martha (1998) "La post-televisión y la construcción de la sexualidad en la mujer", en *Espacios de comunicación*, núm. 2, Universidad Iberoamericana, México.
- CAMOU, Antonio. (2000) "Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano", en Julio Labastida, Antonio Camou y Noemí Luján (coords.) *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, IIS/FLACSO/Plaza y Valdés, México.
- (2001) "Estudio preliminar", en *Los desafíos de la gobernabilidad*, Plaza y Valdés, México.
- CARPIZO, Jorge. (2000) *Nuevos estudios constitucionales*, Porrúa/UNAM, México.
- CARPIZO, Jorge y Miguel Carbonell (coords.) (2000) *Derecho a la información y derechos humanos*, UNAM, México.
- CARREÑO CARLÓN, José y Ernesto Villanueva (coords.) (1999) *Temas fundamentales de derecho a la información en Iberoamérica*, Universidad Iberoamericana/Fragua Editorial, México.

CARREÑO CARLÓN, José (1999) "El impacto de los medios de comunicación en la constitución de la política democrática", ponencia presentada en el Seminario Internacional *Partidos políticos, medios de comunicación y el proceso democrático*, Instituto Federal Electoral

————— (2002) "Telecomunicaciones y medios electrónicos", en *Etcétera*, núm. 21, julio.

CERRONI, Umberto (1991) *Reglas y valores en la democracia*, Conaculta-Alianza Editorial, México.

COLOMER, Joseph M. (2000) "Cambio Político", en *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México.

COMISIÓN Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (2001) *La Discriminación en México: Por una Nueva Cultura de la Legalidad*, Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, México.

COMISIÓN de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados (1998), *La reforma de los medios. Voces en torno a la iniciativa de la Ley Federal de Comunicación Social.*, México.

————— (2000) *Legislación en comunicación*, LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México.

CORDERA, Rolando (2000) "Comunicación social, participación cívica y derecho a la información", en *La gobernabilidad democrática en México*, Instituto Nacional de Administración Pública-Secretaría de Gobernación, México, pp. 183-195.

CORDERA, Rolando y Adolfo Sánchez Rebolledo (coords.) (2000) *Por un acuerdo en lo fundamental*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Friedrich Ebert Stiftung-Miguel Ángel Porrúa, México.

CORRAL, Javier (1999) "Breve historia de un intento legislativo", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año 2, núm. 8, abril-junio, pp. 7-33.

————— (2002 a) "Retos del Congreso", en *Etcétera*, núm. 21, julio.

————— (2002 b) Intervención en la sesión inaugural de la V Conferencia Internacional *Los medios electrónicos en el marco de la Reforma del Estado*. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, Cámara de Diputados.

\_\_\_\_\_ (2003) "Radio y TV, al Congreso", en *Etcétera*, núm. 27, enero.

CORTES, Lilia (1981) *El derecho a la información*, Tesis de licenciatura en Derecho, ENEP Acatlán, UNAM.

CORTINA, Adela (1997) *Ciudadanos del Mundo. Hacia una Teoría de la Ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid.

COSSIO, José Ramón (2001) "Los órganos del derecho a la información", en *Este País*, núm. 129, diciembre, pp. 16-48.

COX, Robert, entrevista publicada el 6 de noviembre de 2001 en el diario *Reforma*, p. 4A.

CREEL, Santiago (2001) "Discurso de instalación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado", en Muñoz Ledo, Porfirio (2001) *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, pp. 33-34.

DAHL, Robert (1991) *Los dilemas del pluralismo democrático*, Alianza Editorial, México.

\_\_\_\_\_ (1992) *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992, p. 315.

\_\_\_\_\_ (1999) *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, España.

DEL REY, Javier (1996) *Democracia y posmodernidad. Teoría general de la información*, Editorial Complutense, España.

DESANTES, José María (1974) *La información como derecho*, Editorial Nacional, España.

DÍAZ, Elías. (1996) "Estado de Derecho", en *Filosofía Política II. Teoría del Estado*, Editorial Trotta, Madrid, pp. 63-82.

DORANTES, Arache, Molina y Sotomayor, (1980) *Prensa y Derecho a la Información*. UNAM, México.

EDELMAN, Murray. (1991) *La construcción del espectáculo político*, Manantial, Buenos Aires, Argentina.

EHRMANN, Henry, (1975) "Grupos de presión", en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 5, Ed. Aguilar, Madrid, pp. 240-246.

ESCOBEDO, Juan Francisco (2002) "Movilización de opinión pública. El caso del *Grupo Oaxaca* en México", en *Revista Mexicana de Comunicación*, No.75, mayo-junio

ESTEINOU MADRID, Francisco Javier (1992) *Los medios de comunicación y la construcción de la hegemonía*, 2ª ed., Trillas, México.

FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Fátima (1979), "El derecho a la información y los medios de difusión masiva", en González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.) (1979) *México hoy*, Siglo XXI editores, México, pp. 329-348.

\_\_\_\_\_ (1982) *Los medios de difusión masiva en México*, Juan Pablos Editor, México.

\_\_\_\_\_ (2002) *La responsabilidad de los medios de comunicación*, Paidós, México.

FERRY, Jean Marc et al (1998) *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona.

FLISFISCH, Angel (1987) *La política como compromiso democrático*, FLACSO, Santiago de Chile.

FORO de Consulta Popular de Comunicación Social (1983) *Comunicación social*, núm. 5, agosto, México.

FOX, Vicente (2001) "Discurso de instalación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado", en Porfirio Muñoz Ledo, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*, UNAM, México.

FUENZALIDA, Valerio (2000) *La televisión pública en América Latina*, FCE, Chile.

GARCÍA CANCLINI, Néstor (1999) *La globalización imaginada*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.

GARCÍA CANCLINI, Néstor y Carlos Moneta (coords.) (1999) *Las industrias culturales en la integración latinoamericana*, Grijalbo/SELA/UNESCO, México.

GARZA LAVALLE, Adrián (1998) *Estado, sociedad y medios. Reivindicación de lo público*, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés Editores, México.

GEMMA, Claudio (1981) Voz "Censura", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci *Diccionario de Política, Siglo XXI, México.*

GOMEZ VALERO, Carlos (2002 a) "¿La ley de acceso a la información es un avance? No. Intenta acotar el derecho a la información", en *Etcétera*, Num.17, marzo

\_\_\_\_\_ (2002 b) "Cambios, medios y transición", en *Etcétera*, núm. 18, abril.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y Enrique Florescano (coords.) (1979) *México hoy, Siglo XXI editores, México.*

GOODWIN, Eugene (1983) *A la búsqueda de una ética en el periodismo*, 4ª ed., Gernika, México.

GRANADOS CHAPA, MIGUEL Ángel (2003) "Intervención" en la *Audiencia Pública de la Subcomisión de Radio y Televisión*, Senado de la República, 13 de marzo.

GUTIÉRREZ LÓPEZ, Roberto (1993) "El campo conceptual de la cultura política", en *Argumentos*, núm. 18, abril, UAM-Xochimilco, México, D.F.

\_\_\_\_\_ (1999) "La construcción de la Cultura Política Democrática", en *Coloquio de la Pluralidad*", Universidad Autónoma del Estado de México, pp.59-70.

\_\_\_\_\_ (2000) "Obstáculos culturales para la consolidación democrática de México. Un acercamiento al caso de las élites políticas", en *Diálogo y Debate* No.11, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, enero-marzo, México.

\_\_\_\_\_ (2001) *Identidades políticas y democracia*, IFE, Colección Ensayos, núm. 7.

GUBERN, Román (2000) *El eros electrónico*, Taurus, México.

HELLER, Herman (1978) *Teoría del Estado*, FCE, México.

HERMAN, Edward y Robert McChesney (1999) *Los medios globales. Los nuevos misioneros del capitalismo corporativo*, Cátedra, España.

HUNTINGTON, Samuel. "Democracia a la larga", en *Etcétera*, núm. 181, 18 de julio de 1996, p. 20

IBARRA, Epigmenio. (2002) Intervención en la Quinta Mesa de la V Conferencia Internacional *Los medios electrónicos en el marco de la Reforma del Estado*. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, Cámara de Diputados.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (1999) *La construcción de las instituciones la democracia en América Latina*, IFE, México.

IYENGAR, Shanto (1994) *Televisión y opinión pública. El poder de los medios de comunicación*, Gernika, México.

LABARRIERE, Jean Louis et al (2001) *Teoría política y comunicación*, Gedisa, Barcelona.

LAPALOMBARA, Joseph (1984), *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton University Press.

LAPLANCHE y Pontalis (1983) *Diccionario de psicoanálisis*, Editorial Labor, Barcelona.

LECHNER, Norbert (1986) "Poder y Orden. La Estrategia de la Minoría Consistente", en *La Conflictiva y Nunca Acabada Construcción del Orden Deseado*, CIS-Siglo XXI, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1987) "Presentación", en *Cultura política y democratización*, FLACSO, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (1995) *Cultura política y gobernabilidad democrática*, IFE, Colección Temas de la Democracia.

LEVY, Lucio (1981) "Comunidad política", en *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México.

LINZ, Juan y A. Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Estados Unidos.

LORETI, Damián (1995) *El derecho a la información. Relación entre medios, público y periodistas*, Paidós, Argentina.

LUHMANN, Niklas (2000) *La realidad de los medios de masas*, Anthropos/Universidad Iberoamericana, España.

MATTELART, Armand y Michele (1989) *Pensar sobre los medios. Comunicación y crítica social*, 2ª ed., UAM-Xochimilco, México

MEDINA PLASCENCIA, Carlos, "Un dictamen que no existe", en *Reforma*, 2 de octubre de 1998.

MEDINA VIEDAS, Jorge (2000) *Los medios en la política*, Ediciones Cal y Arena, México.

MONSIVÁIS, Carlos (1979) "La ofensiva ideológica de la derecha", en González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.) (1979) *México hoy*, Siglo XXI editores, México, pp. 306-328.

\_\_\_\_\_ (1981) "Notas sobre el Estado, la cultura nacional y las culturas populares en México", en *Cuadernos políticos*, núm. 30, ERA, México.

\_\_\_\_\_ (1998) "¡Que repartan el micrófono! (Sobre comunicación y democracia)", en Guido Lara y Adriana Arizpe (comps.) *Comunicación política y democracia*, Cal y Arena, México.

MORAGAS, M. (ed.) (1993) *Sociología de la comunicación de masas. Nuevos problemas y transformación tecnológica*, vol. IV, 3ª ed., Ediciones G. Gili, México.

MOUCHON, Jean (1999) *Política y medios. Los poderes bajo influencia*, Gedisa, España.

MUÑOZ LEDO, Porfirio (2001) *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*, UNAM, México.

OSTERROTH, María (2003) "Crisis en las ondas hertzianas" en *Telecomunicación*, suplemento del periódico *Reforma*, 18 de febrero.

O'DONNELL, Guillermo y P. Schmitter (1988) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Vol. 4, Paidós, Buenos Aires, Argentina.

O'DONELL, Guillermo (1997) *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires 1997.

PACHECO, Guadalupe (1999) *Caleidoscopio electoral*, FCE/IFE/UAM, México.

PASQUINO, Gianfranco. (1981) Voz "Corrupción", en *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.

\_\_\_\_\_ (1983) Voz "Gobernabilidad", en *Diccionario de Política, suplemento*, Siglo XXI, México.

PEREYRA, Carlos (1979) "Estado y sociedad", en González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.) (1979) *México hoy*, Siglo XXI editores, México, pp. 289-305.

PESCHARD, Jacqueline (1994) *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2, Instituto Federal Electoral, México.

————— (2003) *Después de la transición: trayectos institucionales en materia electoral*, Mimeo.

POPPER, Kart y John Condry (1998) *La televisión es mala maestra*, FCE, México.

QUIÑONES, Enery (2000) "What is corruption?", en *The OECD Observer*, París, núm. 220, abril.

RAMONET, Ignacio (1998) *La tiranía de la comunicación*, Temas de Debate, España.

RAZ, Joseph (2001) *La ética en el ámbito público*, Gedisa, Barcelona, España.

REYES DEL CAMPILLO, Juan (2000) "Escenarios electorales y estructura de poder en México", en *El Cotidiano*, núm. 100, UAM- Azc., Marzo-Abril, México.

REYES HEROLES, Federico (1998) "Andanzas de la reacción", *Reforma*, 6 de octubre.

RIVA PALACIO, Raymundo (1998) *Más allá de los límites. Ensayos para un nuevo periodismo*, 2ª ed., Universidad Iberoamericana/Fundación Manuel Buendía, México.

RIVERS, William y Methews, Cleeve (1998) *La ética en los medios de comunicación*, Gernika, México.

RUBIO, Luis (2001), "¿Información para qué?" en *Reforma* 4 de febrero.

————— (2002) "Los frenos institucionales", en *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, núm. 434, 9 de junio.

SALAZAR, Luis (1996) "Cultura política y transición democrática", en Jacqueline Peschard (coord.) *Cultura Política*, Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM/IFE/ Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, pp. 115-123.

SARTORI Giovanni (1987) *Partidos y sistema de partidos*, Alianza Editorial, México.

\_\_\_\_\_ (1987a) *Teoría de la democracia*, tomo I, Alianza Universidad, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1995) *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, México.

\_\_\_\_\_ (1998) *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid.

SCHMITT, Carl (1984) *El concepto de lo político*, Folios Editores, Buenos Aires, Argentina.

SCHMITTER, Philippe y Terry Lynn Karl (1996) "Qué es... y qué no es la democracia", en Larry Diamond y Marc. F. Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, IIS/UNAM, México.

SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús (1999) *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta/Joaquín Mortiz, México.

SOLÍS, Beatriz (1997) *El derecho a la información veinte años después. Crónica de un debate*. Ponencia presentada en el Seminario Permanente Educación, Cultura y Derechos Humanos, en <http://iteso.mx/~jorgee/seminario/solis.htm>

THOMPSON, John B. (2001) *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Paidós, España.

TREJO, DELARBRE, Raúl. (1990) "¿Cultura política? De los medios a la mediatización", en *Pantalla*, núm. 1.

\_\_\_\_\_ (1997) *Volver a los medios. De la crítica a la ética*, Ediciones Cal y Arena, México.

\_\_\_\_\_ (1998) "Fue borrego, no Mordaza", en *La Crónica de hoy*, 1 de octubre.

\_\_\_\_\_ (2001 a) "Civilizar a los poderes salvajes. Ilimitado dominio de los medios de comunicación". Participación en el *Seminario Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado* en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a propósito de la ponencia del Dr. Luigi Ferrajoli sobre *Los poderes salvajes*, 7 de septiembre, Cfr. <http://rauttrejo.tripod.com/ensayomedios>

\_\_\_\_\_ (2001 b) *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, Cal y Arena, México.

\_\_\_\_\_ (2002 a) "15 mentiras del gobierno y la CIRT", *La Crónica de Hoy*, 13 de octubre.

\_\_\_\_\_ (2002 b) "Para una nueva Ley de Radio y Televisión" en *La Crónica de Hoy*, 15 de diciembre.

\_\_\_\_\_ (2003) "Intervención" en la *Audiencia Pública de la Subcomisión de Radio y Televisión*, Senado de la República, 13 de marzo.

\_\_\_\_\_ (2003 a) "Contrarreforma para radio y TV", en *La Crónica de hoy*, 23 de marzo.

UGALDE, Luis Carlos (2002) *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21, IFE.

UNESCO (1980) *Un solo mundo, voces múltiples*, Fondo de Cultura Económica, México.

URRUTIA, Alonso y Claudia Herrera (2001) "Derecho a la información, un diferendo de 24 años; *Ley Mordaza*, la principal acusación", en *La Jornada*, 30 de mayo.

VILLANUEVA, Ernesto (1999) *Deontología informativa. Códigos deontológico de la prensa escrita en el mundo*, Universidad Iberoamericana, México.

\_\_\_\_\_ (2000 a) *Ética de la radio y la televisión. Reglas para una calidad de vida mediática*, Universidad Iberoamericana/UNESCO, México.

\_\_\_\_\_ (coord.) (2000 b) *Hacia un nuevo derecho de la información*, Universidad Iberoamericana/Honrad Adenauer Stiftung, México.

\_\_\_\_\_ (2003) "Claroscuros del derecho a la información pública", en *Proceso*, No. 1374, marzo.

VILLANUEVA, Ernesto e Issa Luna (coords.) (2001) *Visiones desde México y la experiencia comparada*, Universidad Iberoamericana/Konrad Adenauer Stiftung, México.

VILLANUEVA, Ernesto y Guillermo Escobar (coords.) (2000) *Nuevas tendencias del derecho de la comunicación*, Universidad Iberoamericana/Fundación Buendía/UNESCO, México.

VILLANUEVA; Ernesto y Hugo Aznar (coords.) (2000) *Deontología y autorregulación informativa. Ensayos desde una perspectiva comparada*, Universidad Iberoamericana/Fundación Manuel Buendía/UNESCO, México.

VILLORO, Luis (1979) "La reforma política y las perspectivas de democracia", en González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.) (1979) *México hoy, Siglo XXI editores*, México, pp. 348-362.

WEBER, Max (1983) "La política como vocación", en *El político y el científico*, La Red de Jonás, México.

————— (1984) *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

WINOCUR, Rosalía (2002) *Ciudadanos mediáticos. La construcción de lo público en la radio*, Gedisa, España.

WOLDENBERG, José (2002) *La Construcción de la Democracia*, Plaza y Janés, México.

————— (2003) "Para la consolidación democrática", en *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, núm. 471, 2 de marzo, pp. 18-21.

WOLF, Mauro (1994) *Los efectos sociales de los media*, Ediciones Paidós, España.

WOLTON, Dominique (2000) *Internet ¿y después?*, Gedisa, España.

YANKELOVICH, Daniel (1995) *Para alcanzar un criterio público. Cómo lograr que la democracia funcione en un mundo complejo*, Publigráficos, México.

YOUNG, K. et al (1999) *La opinión pública y la propeganda*, Paidós Studio, México.