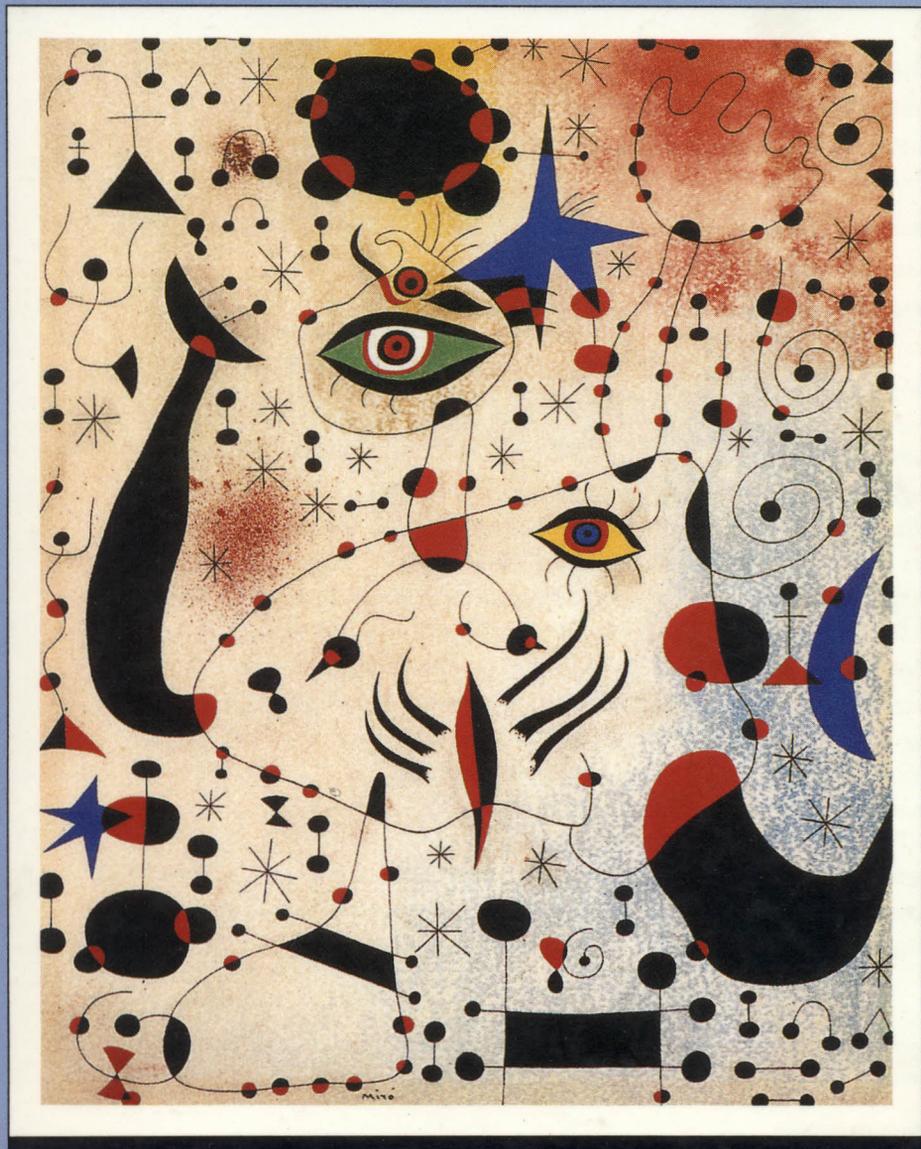


# REVISTA IBEROAMERICANA DE DERECHO DE LA INFORMACIÓN

AÑO I NÚMERO 2 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE DE 1998



Publicación editada por el Programa Iberoamericano de Derecho  
de la Información de la Universidad Iberoamericana,  
la Fundación Manuel Buendía y la *Revista Mexicana de Comunicación*.

---

# REVISTA IBEROAMERICANA de DERECHO DE LA INFORMACIÓN

---

**Coordinadores institucionales:** José Carreño Carlón / Miguel Ángel Sánchez de Armas

**Director:** Ernesto Villanueva

**Subdirector editorial:** Omar Raúl Martínez

**Subdirectora académica:** Beatriz Solís Leree

**Editoras:** Fabiola Narváez Perafán / Verónica Trinidad Martínez

**Asistencia editorial:** Clara Narváez Perafán

**Coordinadora administrativa:** Guadalupe Sánchez

## **Consejo Editorial:**

*Presidente:* Teodoro González Ballesteros, Universidad Complutense de Madrid (España).

Ana Azurmendi, Universidad de Navarra (España).

Porfirio Barroso Asenjo, Pontificia Universidad de Salamanca (España).

Elker Buitrago, Universidad Central (Colombia).

Jorge Carpizo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (México).

José Carreño Carlón, Universidad Iberoamericana (México).

Carlos Delgado, Pontificia Universidad Javeriana (Colombia).

Javier Esteinou Madrid, Universidad Autónoma Metropolitana (México).

Inmaculada Higuera, Universidad de Navarra (España).

Sergio López Ayllón, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (México).

Damián Loreti, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

José Perla Anaya, Universidad de Lima (Perú).

Manuel Sánchez de Diego, Universidad Complutense de Madrid (España).

Alejandro Vega Fernández, Universidad Complutense de Madrid (España).

Enrique Villalobos, Universidad Autónoma de Centroamérica (Costa Rica).

Pintura de portada: Reproducción del cuadro *Cifras y constelaciones enamoradas de una mujer*, de Joan Miró, 1941.

Registros en trámite

IMPRESO EN MÉXICO

e-mail: [ridi@macluhan.aul.uia.mx](mailto:ridi@macluhan.aul.uia.mx)

# Sumario

Presentación.....	7
<i>Ernesto Villanueva</i>	
Derecho de la información y armonización internacional de regulaciones.....	15
<i>Manuel Gameros</i>	
Promesa y realidad de la normativa cinematográfica multilateral en Iberoamérica.....	39
<i>José Perla Anaya</i>	
El derecho a la información y la democratización del Estado mexicano.....	59
<i>Javier Esteinou Madrid</i>	
Esculpiendo la roca del derecho a la información.....	81
<i>Enrique Villalobos</i>	

DOCUMENTOS:

Código de ética periodística del diario argentino *La Nación* ..... 107

NOVEDADES EDITORIALES..... 119

LOS AUTORES ..... 123

# **El derecho a la información y la democratización del Estado mexicano**

---

Javier Esteinou Madrid

---

## RESUMEN

La intención del presente artículo es advertir el nuevo protagonismo asumido por los medios de comunicación dentro del esquema del libre mercado. En tal contexto, el autor señala la importancia de crear un sistema jurídico en materia de medios informativos que impulse la democratización del país.

---

## ABSTRACT

The objective of this article is to analyse the new leadership of the mass media within the scheme of free market. In like manner, the author observes the importance of building a legal system to improve the democratization in the country.

---

Dentro del escenario de cambios profundos que ha vivido México en su modelo de desarrollo de fines de siglo, sobresale el retiro creciente del Estado de la tarea estratégica de definir la dirección de la esfera pública y la transferencia de esa dinámica rectora a la acción creciente de las leyes de la *mano invisible del mercado*, para dirigir todos los ámbitos de nuestra vida nacional. Con ello, se constata el tránsito radical de un proyecto de comunicación y cultura colectivas dirigidas por el Estado (por más deficiente, limitado y equivocado que haya sido), a una práctica informativa conducida por la lógica del mercado que localiza su centro de acción en la generación de crecientes ganancias monetarias a costa de lo que sea.

De aquí la necesidad histórica de que la sociedad civil organizada presione sistemáticamente a fin de reactivar el proceso de transformación democrática del Estado mexicano a través de la búsqueda e implementación de nuevas políticas para lograr la participación de la sociedad –por medio de otros procesos de comunicación– y contribuir, con ello, a resolver las agudas contradicciones culturales que limitan el crecimiento equilibrado de nuestra nación.

En ese contexto de renovación y transición al nuevo milenio, la acción de los medios desempeña un papel central para construir otras

políticas culturales acordes con los problemas que debemos resolver para sobrevivir como comunidad y especie.

## Estructura de poder, medios y transformación del Estado mexicano

Con el surgimiento de los medios de información y las nuevas capacidades tecnológico-materiales que ha conquistado México a lo largo del siglo XX –tales como la amplia cobertura informativa, gran penetración mental, rápida capacidad de difusión, enorme versatilidad semiótica, gran perfeccionamiento tecnológico, entre otros–, éstos se han convertido en el centro del poder contemporáneo de nuestra nación. En tal sentido, de haber sido instrumentos de difusión relevantes en 1920 y de convertirse en el *cuarto poder político* a partir de 1960 en México, en la década de los noventa se han transformado en vértice del poder actual. Los medios ya no sólo son instituciones importantes o el *cuarto poder*, sino que ahora son el *primer poder* que existe en nuestra sociedad.

Así, las potencialidades avanzadas de las nuevas tecnologías para producir, difundir e internalizar información colectiva, han modificado las reglas y dinámicas tradicionales con las que nuestra sociedad antaño se articulaba, organizaba y participaba masivamente. Con ello, se ha gene-

rado un profundo cambio en la jerarquía de poderes que conforman el esqueleto del poder y de la movilización cotidiana de nuestra sociedad, donde los medios de información son ahora el centro del poder.

### Medios de información, democracia y reforma del Estado

En tiempos de profunda convulsión económica, política, social y cultural que vivimos en el México de finales de milenio, al transitar de un modelo de desarrollo de sociedad estatizada a otro proyecto de sociedad de mercado, no sólo se requiere la aplicación de sólidas acciones económicas y políticas para salir de la drástica crisis estructural en que estamos sumergidos como nación, sino también la producción de un clima de confianza y estabilidad que permita que nuestro proyecto de crecimiento se reencause por los senderos de la estabilidad democrática ya perdida.

Debido al fuerte deterioro de la esfera pública, uno de los aspectos fundamentales para la creación de esa atmósfera de confianza ha sido la realización de la Reforma Integral del Estado que permita crear nuevas condiciones de gobernabilidad. Reforma que demande la modificación de los aspectos legales del proceso electoral, de la impartición equilibrada de justicia, de la presen-

cia intensiva de la sociedad en los espacios de representación pública, así como de la aplicación del nuevo federalismo, la autonomía de los poderes legislativo y judicial, la limitación al poder presidencial, la negociación con los sectores insurrectos de Chiapas y Guerrero, etcétera. Asimismo, tal Reforma del Estado requiere la transformación del funcionamiento de sus sistemas culturales y de medios masivos, especialmente cuando la mayoría de las estructuras de comunicación presentes, desde el punto de vista de la justicia, la participación social y el desarrollo tecnológico, ya son altamente obsoletas.<sup>1</sup>

Por ello, la Reforma del Estado en materia de comunicación no es una reforma jurídica más para modernizar al Estado mexicano, sino que —por su naturaleza vertebral que cruza todos los ámbitos de la vida comunitaria— constituye la reforma más importante de la sociedad mexicana de finales del siglo XX, pues a partir de ella se determinarán las vías en que se modificarán o no los procesos para construir la conciencia colectiva nacional de final de milenio. De ello dependerá si se crean las bases político-sociales orientadas a generar una conciencia para el avance de la República o para su retroceso mental, social y civilizatorio.

Para que se pueda consolidar la reforma del Estado mexicano, se requiere la transformación democrática

ca y profunda de las estructuras de información y comunicación masivas, ya que esos espacios se han convertido en el *primer poder* contemporáneo desde el cual se organiza, moviliza, articula y dirige, diaria y principalmente —de manera colectiva—, a los habitantes de la nación.<sup>2</sup> Debido a su peso central sobre la dirección de la nación, en una sociedad democrática los principales poderes siempre deben estar supervisados y reglamentados por la sociedad en su conjunto.

En la actualidad, no puede existir un gobierno moderno y avanzado sin la transformación democrática e integral de sus instituciones de cultura y medios de comunicación colectivos, ya que a través de ellos se realiza cotidianamente la principal forma de conducción, organización y participación colectiva en comunidad. Desde la democratización del sistema mediático se puede reconstruir el tejido democrático del país. Si los medios son concesiones que la sociedad le entrega al Estado como rector de lo público para que las supervise con base en el bien común, y éste las entrega a concesionarios, el Estado debe vigilar que sirvan para el crecimiento de la sociedad.

En ese sentido, debemos tener presente que la construcción de la democracia no se puede alcanzar sin la profunda democratización de los medios de información: democracia social es sinónimo de apertura y pluralidad de los canales de informa-

ción. Por consiguiente, un Estado moderno tiene que generar una sociedad permanente y ampliamente informada sobre sus problemas fundamentales y no sobre las simples *frivolidades modernizantes* que crea el ciclo de la moda occidental. De lo contrario, la falta de información pública sobre los grandes problemas comunitarios o nacionales, tarde o temprano, produce gigantescos atrasos y conflictos sociales estructurales.

Sin embargo, gracias a la confianza inicial que les otorgó la sociedad mexicana, los medios han alcanzado la concentración de un enorme poder económico-político por encima de la voluntad de la sociedad y el Estado, y se han convertido en un poder casi autónomo que tiende a funcionar al margen de las normatividades colectivas. Así, casi se han convertido en reyes autocráticos que se oponen a someterse a la supervisión de la voluntad de la comunidad nacional.

Bajo esa perspectiva debemos contemplar que si nos ha costado 200 años el que la sociedad civil critique al Estado absoluto para que reorienta su función, ahora no debemos permitir que nos lleve otros 200 años criticar al primer poder contemporáneo que es el sistema mediático de comunicación colectiva.<sup>3</sup> Debemos pasar del extremo de la defensa *a priori* de la libertad de información, al cuestionamiento responsable de la omnipotencia bárbara e incluso libertina de los medios.

Una de las vías indispensables para alcanzar la democratización de los medios de comunicación en México es la creación y reglamentación del derecho a la información para que los ciudadanos tengan acceso a todas las fuentes de información económicas, políticas, sociales, culturales, entre otras, vinculadas con los destinos de sus vidas. El marco democrático lo establece un Estado de derecho claro y preciso que defienda las garantías ciudadanas. Las ambigüedades jurídicas sólo producen abusos, corrupción, autoritarismo y antidemocracia. Por ende, resulta indispensable contar con un marco jurídico rico y amplio que norme democráticamente el ejercicio colectivo de la libertad de expresión.

### El retraso histórico de la legislación sobre medios

No obstante que los medios de comunicación se han desarrollado vertiginosamente como producto de la tercera revolución industrial en México; que cada vez más vivimos en el país la fase de la sociedad de la información; y que la radio y la televisión han alcanzado un peso superestratégico para la construcción cotidiana de los procesos de hegemonía y conducción nacional, en términos legales su operación ha quedado enormemente descuidada por el Estado mexicano y la sociedad civil.

Así, durante varias décadas han desarrollado un funcionamiento,

por un lado, autocrático, espontáneo e incluso caprichoso de los intereses de los grandes propietarios que los operan; y por otro, se han abandonado a la dinámica de la *mano invisible* de los voraces principios de la acumulación de mercado, sin una cuidadosa legislación actualizada que regule dicha operación en favor de los intereses de los grandes grupos sociales.

Cuando más, el Estado mexicano ha delimitado a nivel constitucional una vaga normatividad para la operación de estos medios, pero sin actualizarla a los grandes desafíos tecnológicos, políticos y sociales de la sociedad mexicana de finales del siglo XX. Esto ha colocado a México como "uno de los siete países con el marco jurídico más atrasado en materia de comunicación, sólo equiparable a Libia, Irak, Katar y Cuba; y por debajo de naciones como Paraguay, Colombia y Guatemala".<sup>4</sup>

Así, mientras al final de los noventa algunos grupos de vanguardia política o del poder oficial apenas discuten los beneficios o las desventajas de normar y tipificar jurídicamente el derecho a la información en México, por otra parte, el gran desarrollo tecnológico-material que ha introducido la revolución científico-técnica ha permitido que los nuevos sistemas informativos operen localmente en suelo nacional rebasando las fronteras y las capacidades regulatorias y de autoridad del Estado mexicano, sin que éste pueda rea-

lizar ninguna intervención sobre aquellas. Por ejemplo, sin pasar por la línea telefónica o las microondas, con apoyo de la compañía General Electric y Microsoft, hoy es posible instalar en las oficinas y hogares del país pequeñas antenas de 20 centímetros de diámetro que pueden captar -vía un sistema conformado por 200 satélites internacionales de información- toda la riqueza de la *red de redes* que se interconecta con todo el mundo.

En la misma línea, la Ley de Imprenta data de 1917 cuando fue promulgada por el entonces presidente Venustiano Carranza en un marco de conflicto social posrevolucionario, y conlleva un espíritu represivo hacia la libertad de expresión. Por otra parte, pese a que la radio empieza a funcionar desde la década de los treinta y la televisión desde los años cincuenta, la Ley Federal de Radio y Televisión se aplica hasta el 19 de enero de 1960 con el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, y quedó atravesada por el vicio de la discrecionalidad política -especialmente Presidencial- para ejercer los procesos informativos. De igual forma, el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica Relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión, se aplican hasta el 4 de abril de 1973.

Incluso, después de la edición de dichas leyes, en los 38 años siguientes, sólo se han realizado cinco míni-

mas y marginales modificaciones a la ley que son las referentes a los siguientes periodos:

1) La del 31 de diciembre de 1969, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de enero de 1970.

2) La del 28 de diciembre de 1974, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1974.

3) La del 4 de noviembre de 1980, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de noviembre de 1980.

4) La del 11 de enero de 1982, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de enero de 1982.

5) La del 29 de diciembre de 1985, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de enero de 1986.

Las precarias, vacías, contradictorias y obsoletas bases jurídicas en materia de comunicación social con que cuenta la Constitución Política a fines del siglo XX, han debilitado la estructura y frontera del Estado mexicano y de la cultura nacional. Con ello, se han desprotegido los derechos de la población mexicana y se ha beneficiado a la estructura del poder monopólico y transnacional en el país.

Ese abandono legal ha debilitado o anulado en gran porcentaje los derechos de los auditorios en el terreno comunicativo y ha cancelado la participación de los grandes grupos

sociales en las tareas de construcción de la conciencia colectiva del país, vía los medios de difusión masivos.

### Apertura de espacios sociales para la transformación del Estado

Después de muchos años de promesas, discursos, esperas, demagogias, aperturas y mini cambios por parte de los diversos órganos de rectoría del país, a principios de la gestión política 1995-2000, el gobierno y algunos sectores de la dirigencia privada mexicana en turno organizaron, en diversos momentos, distintas consultas públicas y acuerdos políticos sobre comunicación y cultura, con el fin de abrir la discusión pública sobre la estratégica reforma del Estado en materia de comunicación social y enriquecer tal proyecto de transformación política.

Entre los principales espacios de participación social, figuraron los siguientes ocho eventos nacionales: La Consulta Popular sobre Medios de Comunicación para la Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, organizado de octubre a diciembre de 1994 por la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación; la Consulta Pública en Materia de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, organizada en junio y julio de 1995 por la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; la Consulta Abierta de la Cámara de Senadores sobre Comunicación So-

cial, organizada por ese órgano en septiembre de 1995; la Consulta Pública sobre Política y Legislación Cultural del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA), organizada en febrero de 1996 por la Comisión de Cultura de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados; la Reforma Política del Estado Mexicano y la Comunicación Social, organizada de enero a agosto de 1996 por los principales partidos políticos y la Secretaría de Gobernación; el foro denominado "Los Desafíos de la Comunicación Social en la Ciudad de México", convocado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (I Legislatura), el 12 y 13 de marzo de 1998; la Conferencia Internacional titulada "El Derecho de la Información en el Marco de la Reforma del Estado en México", organizada por la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, la Comisión de Radio Televisión y Cinematografía (RTC), la Fundación Konrad Adenauer-Stiftung, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco y la UNESCO, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, del 6 al 9 de mayo de 1998; y el Foro de Libertad de Expresión y Responsabilidad Social, organizado por la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), el 20 y 21 de julio de 1998.

Todos esos espacios de participación social permitieron la exposición pública de múltiples diagnósticos y

propuestas de todos los sectores sociales para la transformación del programa de comunicación y cultura del Estado mexicano.

### Resultados de la apertura

En relación con el resultado del conjunto de espacios públicos que abrió el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo para la transformación del Estado mexicano en materia de cultura y comunicación social en el periodo 1994-2000, podemos decir lo siguiente:

1) A lo largo de la celebración de los ocho eventos públicos nacionales para la discusión del proyecto de comunicación colectiva del país, se presentaron en conjunto más de 12 mil 900 diagnósticos y propuestas de todos los sectores de la sociedad civil, política, gubernamental, empresarial y estatal de la República Mexicana para la transformación del Estado en materia de información colectiva. Dichas propuestas tocaron desde la instauración del derecho de réplica en los medios, la formulación de códigos de ética periodística, la creación de la figura del *ombudsman* de la comunicación colectiva, el aprovechamiento democrático del 12.5 por ciento del tiempo oficial en los medios, la prohibición de monopolios comunicativos, y la supresión de los mecanismos directos y velados de censura, hasta la revisión del otorgamiento de las concesiones, la apertura de espacios comunicativos para la participación de la socie-

dad civil, la creación de un Consejo Nacional de Medios de Comunicación, la modificación de la actual normatividad en materia de comunicación social, la ampliación de la red de medios culturales, etcétera.

II) Paradójicamente, después de la presentación de ese conjunto de exámenes, propuestas y demandas, el gobierno zedillista sólo retomó las siguientes:

a) En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 sólo se rescataron, de manera superficial, dos aspectos dentro del inmenso conjunto de inquietudes expresadas: el referente a la libertad de expresión y de prensa; y el correspondiente al derecho a la información.

De esa forma, en materia de comunicación, el Plan Nacional de Desarrollo sólo señaló textualmente:

La democracia es inconcebible sin las libertades de expresión y de prensa. La Constitución General de la República comprende, además, la información como un derecho que será garantizado por el Estado.

El Plan Nacional de Desarrollo ratifica el inquebrantable compromiso del Ejecutivo Federal de respetar la libre manifestación de las ideas, la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia, así como de no coartar de modo alguno la libertad de imprenta, cuyos límites son el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. El Ejecutivo Federal considera que pretender normar las garantías individuales sobre la libertad de

expresión entraña más riesgos que beneficios, pero estará en todo momento atento a las propuestas de la sociedad y el legislativo.

El Ejecutivo Federal expresa su compromiso de proponer y adoptar medidas efectivas para regular, oportuna y suficientemente, el derecho a la información. El Gobierno de la República 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.

En este sentido, se propone promover las reformas legales para dotar de autonomía plena al INEGI. Asimismo, se consolidará la función pública de preservar y custodiar los acervos y archivos de la nación, y se perfeccionarán las modalidades de entrega oportuna de informes y documentación oficial para su resguardo y consulta pública.<sup>5</sup>

El documento recoge realidades mínimas sobre el derecho a la información y la libertad de expresión, que posteriormente tampoco han sido desarrolladas por el gobierno zedillista para alcanzar una reforma integral del Estado mexicano en dicha materia.

#### ¿Autorregulación o legislación?

En relación con la implementación del derecho a la información, puede pensarse que éste ha sido cancelado por el actual gobierno cuando, después de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en 1975, el 7 de junio de 1996 en la

conmemoración del Día de la Libertad de Prensa, el Presidente de la República paradójicamente convocó a que los medios autorregularan su libertad, y sostuvo:

No es el poder público el que debe fijar las reglas de ética y de responsabilidad profesional de los mismos, sino éstos los que deben determinar su autorregulación de cara a los más altos intereses de la sociedad y en beneficio de su calidad como instrumentos de la opinión pública. Los medios han ganado su libertad a fuerza de ejercerla. Es una libertad cuyos límites establece cada editor, cada concesionario, cada periodista, según sus intereses y según sus convicciones. Pretender normar la libertad de expresión entraña muchos más riesgos que beneficios.<sup>6</sup>

Ante esa realidad debemos preguntarnos: en plena fase de libertinaje cultural que vive el país, ¿de qué le sirve a la sociedad mexicana la existencia del Estado en materia de comunicación, si no reconoce su obligación de regular en el campo de la construcción de la conciencia colectiva a través de los medios de comunicación? ¿Acaso no son estos principios gubernamentales de autorregulación, las mismas tesis salvajes que sostiene la filosofía de la economía de mercado de *dejar hacer, dejar pasar* a costa de lo que sea en el campo de la comunicación y la cultura, y que nos han llevado a una quiebra nacional de valores comunitarios?

En plena fase de debilitamiento de nuestra identidad nacional con la apertura planetaria de nuestras fronteras culturales, ¿hasta dónde se reducirá la presencia y la acción del Estado mexicano en la década de los noventa con la filosofía de la autorregulación comunicativo-cultural? ¿Acaso debe ser la *mano invisible* del mercado monopolítico-usurero-avaro-megatrasnacional, con su mecanismo del libre juego de la oferta y la demanda informativa, la que permita la creación nacional de un nuevo orden democrático de la comunicación?

En cuanto al pleno ejercicio de la libertad de expresión, surgen serias dudas de que ésta pueda avanzar o mantenerse en los niveles elementales que actualmente presenta. Por ejemplo, el Proyecto de Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, elaborada en julio de 1996, señala:

a) Los medios de comunicación que proporcionen información dolosa que ponga en peligro la estabilidad y armonía de la Ciudad de México, serán acreedores a una sanción de 100 días de salario mínimo.

b) Quienes generen pánico entre la población serán multados con 200 días de salario mínimo vigente.

c) En caso de emergencia, siniestro o desastre en el Distrito Federal, la información que difundan los periódicos, radiodifusoras y televisoras que arriesguen a los ciu-

dadanos, genere daños, perjuicios y obstaculice las labores de auxilio o asistencia, serán responsables del medio emisor y/o reportero.

d) En caso de que los medios convoquen a la población a participar en una emergencia, sin la autorización expresa del gobierno capitalino, se castigará administrativamente con arresto de 72 horas.<sup>7</sup>

Por otra parte, constatamos que con el fin de presionar para que se suprima la crítica política editorial del periódico *El Universal* hacia las acciones políticas del Estado mexicano en el periodo 1994-1996, el gobierno instrumentó una estrategia de persecución y terrorismo fiscal y encarceló al director de ese diario nacional como represalia ejemplar para el resto de los críticos al sistema político mexicano.

Ante ello, debemos preguntarnos: ¿por qué paradójicamente el Estado mexicano, ante las situaciones de emergencias urbanas, contradice sus tesis universales anteriores de dejar que los medios se autorregulen y ahora sí acepta normativizar el comportamiento de éstos? ¿Qué sector del Estado que no esté involucrado en esconder deficiencias o corrupciones determina qué es una *información dolosa* para la armonía de la sociedad? ¿Es la administración pública en turno una entidad moralmente fiable para dictaminar qué es *verdad* y qué no en fases de emergencia nacional, cuando históricamente

cada fin de sexenio aparecen cientos de mentiras, engaños, ocultamientos y corrupciones que realizó el grupo en el poder anterior?

Con ello se demostró que en materia de información social, la iniciativa del Poder Ejecutivo orientada a enriquecer su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 con las Consultas Populares sobre comunicación social, fue demagógica, pues el poder Ejecutivo manifestó no tener voluntad política para transformar el actual sistema de comunicación nacional.

### *Consulta plural*

A diferencia de las Audiencias Públicas sobre el Derecho a la Información realizadas en 1976, los Foros de Consulta celebrados en 1982, la Consulta Pública efectuada en 1988, y los Foros de Consulta Pública para Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, los Foros Regionales de Consulta Pública en Materia de Comunicación Social organizados por la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados fueron un proceso más democrático y plural en el que se han reflejado con mayor fidelidad las preocupaciones y el sentir de los participantes. Lo anterior debido a las siguientes razones:

a) Fue el espacio más plural donde intervinieron el mayor juego de fuerzas políticas del país con el propósito de presentar y discutir los

principales problemas que enfrenta hoy día el panorama de la comunicación nacional.

b) Se desarrolló sobre la base de 10 foros regionales para lograr mayor participación de todas las zonas y sectores de la República y no en cuatro regiones como se efectuaron las otras consultas populares.

c) A diferencia de las otras convocatorias, éste fue el único proceso de consulta que se diseñó en cinco partes para lograr mayor apertura, representatividad y participación social. Las fases fueron: i) Etapa de Convocatoria y realización de los Foros en las 10 regiones del país. ii) Preparación y presentación a la opinión pública de la versión preliminar de la relatoría de los Foros Regionales de Consulta. iii) Corrección de la versión preliminar de la relatoría por todos los participantes interesados. iv) Realización de las Audiencias Públicas en la Cámara de Diputados y de un Seminario Internacional sobre la problemática de la comunicación contemporánea para complementar y enriquecer el documento final. v) Entrega del documento final a la Comisión Especial de Comunicación Social del Poder Legislativo Federal de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados y otros órganos de representación para proceder a legislar sobre la materia y transformar el marco legal actual de los medios de comunicación.

d) Fue la única consulta que, además de incluir la participación de los

diversos sectores sociales con más de dos mil 908 propuestas —para enriquecer el diagnóstico y la discusión— tomó en cuenta los contenidos de 18 discursos oficiales y los resultados de dos foros académicos universitarios realizados paralelamente a dicha consulta.

e) Fue el único espacio que, junto con la Consulta de la Comisión de Cultura, contó con un sistema imparcial de organización, sistematización, presentación y relatoría de la versión preliminar al dejar toda la ejecución de ese proceso en manos de especialistas académicos de la Universidad Autónoma Metropolitana y no del sector político permanentemente comprometidos con la reproducción de sus posiciones e intereses políticos. Tal equipo universitario sistematizó de manera totalizadora y sin sesgos políticos todas las propuestas que presentó la sociedad civil.

f) Fue la única consulta en nuestro país que inauguró la iniciativa original de reconfirmación abierta y democrática de las participaciones civiles. Esto debido a que fue la primera vez en toda la historia de las consultas públicas, desde la década de los setenta, que después de realizarse la consulta, el Estado devuelve a la sociedad el texto en forma de versión preliminar para que los diagnósticos y propuestas fueran revisados asimilados, modificados y enriquecidos por cada sector, con el fin de que posteriormente

fueran recogidos por los legisladores en el documento final, antes de elaborar la versión definitiva que sería entregada al Poder Legislativo para realizar los cambios en la Constitución Mexicana en materia de comunicación social.

g) En ese sentido podemos decir que dadas todas estas realidades, la única esperanza fundada que se podía vislumbrar para la renovación del proceso de comunicación colectivo del país provenía cautelosamente de la propuesta del Poder Legislativo y no del Poder Ejecutivo. Ello reflejó al interior del Estado mexicano la existencia de dos concepciones y proyectos distintos del funcionamiento de los proyectos de comunicación nacionales: por una parte, la postura del Poder Ejecutivo que buscó perpetuar el control y la legitimación del actual sistema de información mexicano; y por otra, el proyecto débil y titubeante del Poder Legislativo que aparentemente buscó la viva participación social para transformar las viejas estructuras y procesos de comunicación del país a fin de abrirlos a la dinámica de la democracia.

h) No obstante los méritos de dicha consulta, al terminar el periodo de sesiones de la LVI Legislatura en la Cámara de Diputados, el Poder Legislativo no rescató la inmensidad de propuestas encaminadas a modificar el sistema nacional de comunicación.<sup>8</sup> Lo anterior reveló la estrategia política del gobierno para

transferir tal iniciativa fundamental para la democratización de la sociedad mexicana a la siguiente legislación y con ello intentar que el espíritu, la fuerza y el empeño renovador con que nació tal iniciativa estratégica, muera en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión por la imposición de los nuevos intereses político-burocráticos del grupo en el poder que se opone a la modificación del actual marco normativo.

#### *Otros foros*

En cuanto a las consultas efectuadas por la Cámara de Senadores, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el foro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la Conferencia Internacional sobre "El Derecho de la Información en el Marco de la Reforma del Estado en México", las iniciativas presentadas por la sociedad mexicana no trascendieron en ningún proyecto sustancial y acción relevante por parte del Estado mexicano en materia de comunicación y cultura.

Sobre el acuerdo de la reforma política en materia de comunicación social pactado por los cuatro principales partidos políticos y el gobierno mexicano, se reconfirmó la realidad y la tendencia existente desde hace tres décadas en el horizonte de la política nacional: se aceptó el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación en momentos electorales según sea el nivel de su fuerza política alcanzada.<sup>9</sup> Esto refleja,

una vez más, que a los partidos sólo les interesa la discusión sobre los medios de información en la medida en que obtienen espacios electorales de difusión colectiva para promover a sus candidatos o propuestas partidistas en los momentos electorales, y olvidan y desconocen el peso estratégico y fundamental que ejercen los medios en la construcción de nuestra nación y de nuestras vidas cotidianas.

Respecto al Foro intitulado "Libertad de Expresión y Responsabilidad Social", organizado en agosto pasado por la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), después de plantearse diversos diagnósticos y propuestas, sobre todo por parte del sector empresarial, para defender el funcionamiento del actual modelo empresarial de comunicación social, se acordó que los industriales de la radio y la televisión respetarían y promoverían un código ético cuyos planteamientos se advierten jabonosos, imprecisos y altamente subjetivos para el "buen funcionamiento social" de los medios electrónicos. Curiosamente dentro de esos 10 principios no se incluye ninguna de las demandas básicas que durante décadas han solicitado los grandes grupos del país para humanizar y democratizar el sistema de comunicaciones nacionales.

Con el comportamiento político manipulador y despectivo ante el rechazo de la voz de la sociedad mexi-

cana que clama por la reforma del Estado en materia de comunicación social, se demostró nítidamente que el Estado mexicano no ha tenido voluntad política histórica para transformar el actual sistema de comunicación de la comunidad nacional. La Reforma del Estado no se ha logrado por la renuncia de éste a transformar el actual marco legal de las industrias culturales que es el espacio colectivo donde hoy día se construye con mayor fuerza lo público.

#### **El boicot sistemático al derecho a la información**

El contexto de *apertura política* creado por el proyecto modernizador del país en el presente sexenio de gobierno, ha demostrado que los diagnósticos, las demandas e iniciativas fundamentales de políticas de comunicación para la transformación del Estado nacional, vía foros, seminarios y consultas públicas, han sido negadas, menospreciadas, desconocidas y marginadas por la esfera del poder. Con ello, una vez más renace la profunda desilusión y desencanto de la sociedad civil al constatar que los espacios de *apertura* creados por el Estado difícilmente se comportan como conductos viables para la transformación de los medios de comunicación nacionales.

Curiosamente en todas las áreas del funcionamiento social como son la banca, la industria, el comercio, la educación, la agricultura, la cultura, la política, entre otras, el Estado ha

aceptado la existencia de diversas regulaciones para normativizar y supervisar esas actividades, aunque éstas sean muy liberales. El único terreno donde el Estado y el mercado han sostenido que no debe reglamentarse es en el campo de la información y de la comunicación colectiva, esgrimiendo los siguientes argumentos:

1) La libertad de información es un derecho y una garantía universal inalienable de todos los hombres que no debe limitarse, pues se atentaría contra la esencia humana. Incluso, el Poder Ejecutivo y varios secretarios de Estado han afirmado en varios momentos, por una parte, que "pretender reglamentar el derecho a la información entrañaría más riesgos que beneficios"<sup>10</sup>; y por otra, que "no corresponde al Estado fijar las normas de conducta ética de los medios", porque se correría el riesgo de coartar la expresión.<sup>11</sup>

2) La libertad de información es la base de la *democracia*. Por tanto, si a aquella se le limita, se afectará directamente el sano equilibrio democrático de la sociedad.

3) En un mundo sistémico, sin fronteras, competitivo y globalizado, para que la dinámica del mercado pueda realizarse se requiere libertad de información. Por ello, no deben ponerse más regulaciones que las necesarias a la libertad de expresión en México, so pena de caer en burocratismos extremos o lo que es peor: en la inoperancia de la ley.<sup>12</sup>

Por consiguiente, lo que se debe fomentar en las sociedades modernas crecientemente competitivas es el libre flujo de la información y no su restricción.

4) El derecho a la información no debe reglamentarse con normativas rígidas, sino crear solamente mecanismos muy flexibles que permitan la autorregulación de los medios de difusión, como son los códigos de ética, los tribunales de honor y los reglamentos de buen comportamiento profesional, por mencionar algunos.

Ante esos argumentos para defender sus concesiones de poder económico y político, los empresarios de los canales de información y el sector conservador del Estado han desconocido las siguientes realidades:

a) Efectivamente, la libertad de información es un derecho inalienable de todos los hombres, pero la única forma de convertirla en una verdadera garantía para todos los ciudadanos es normatizarla con toda precisión jurídica, pues de lo contrario lo que se ejerce es una interpretación subjetiva, caprichosa y discrecional de cada empresa o funcionario según sus intereses coyunturales.

b) La libertad de información es la base de la democracia, y por consiguiente, para que ésta pueda realizarse se debe reglamentar tal derecho estratégico. Para operar socialmente, la libertad de expresión debe recibir el mismo trata-

miento normativo de cualquier otra área de la sociedad. Así como la agricultura, el comercio, la cultura, la banca, la industria, la educación o la política son actividades delimitadas jurídicamente para conocer su naturaleza y límites, de igual forma el derecho a la información debe ser reglamentado para que alcance sustento social real.

Si no se reglamenta ese derecho, se deja en el vacío conceptual y jurídico y lo que se termina ejerciendo es el derecho del más fuerte sobre el más débil según las conveniencias coyunturales del poder. Reglamentar no significa censurar, reprimir o inhibir la libertad de expresión, sino crear las condiciones de precisión jurídica para garantizar su real existencia y ejercicio cotidiano como derecho de todos los ciudadanos.

En el escenario de final del milenio, el único sector que actualmente tiene amplio derecho a la información es el Estado y los grandes grupos del poder que pueden obtener toda la información para actuar sobre la población o para expandir sus empresas. En contraste, la sociedad civil mexicana no cuenta con el mínimo acceso a la información estratégica elemental para decidir sobre su futuro. Es decir: la sociedad civil —que le entregó al Estado los medios para que los concesionara a favor del bien común— no cuenta con la garantía de tal derecho universal de los hombres. Paradójicamente, los

únicos sectores que cuentan con ese privilegio son las ramas del gran capital y el gobierno.

c) En un mundo globalizado y expuesto a la competencia, nuestras estructuras culturales de nación deben estar abiertas al permanente contacto con los avances de otras culturas, pero deben existir límites jurídicos elementales de protección y conservación de nuestra riqueza cultural y mental. De lo contrario, lo que sucede es la devastación de nuestra cultura básica por los intereses del mercado, como ha sucedido en las últimas décadas de la historia nacional.

d) La autorregulación de los medios de comunicación vía los códigos de ética, los tribunales de honor, los reglamentos de buen comportamiento profesional, entre otros, son mecanismos colegiados muy útiles que pueden ayudar a garantizar complementariamente la existencia del derecho a la información, pero nunca como elementos únicos para normar y conducir socialmente esta acción colectiva. Una garantía tan central para construir una sociedad democrática, equilibrada y participativa, no puede quedar expuesta a los altibajos subjetivos o discrecionales de los intereses políticos del poder o de los propósitos pecuniarios del mercado, sino que debe ser reglamentada con toda exactitud por el interés colectivo, como cualquier otro derecho social, para garantizar su existencia y sana aplicación comunitaria.

La ética no puede sustituir o suprimir al derecho, sino sólo enriquecerlo y complementarlo. No podemos cambiar el marco del derecho por la aplicación de un *eticómetro* de los concesionarios y empresarios de los medios de comunicación, que constituye un instrumento de buena voluntad absolutamente vulnerable ante las reales fases de presión económica y política.<sup>13</sup>

Debemos recordar que todos los códigos de ética, los tribunales de honor y los reglamentos de buen comportamiento profesional promovidos por agrupaciones de informadores, han sido recursos insuficientes para abrir los archivos políticos y militares sobre las masacres estudiantiles de 1968 y 1971; y los archivos de los sacadólares que generaron una fuerte devaluación del peso mexicano en el sexenio lopezportillista; para conocer los motivos por los cuales se *cayó* el sistema electrónico de cómputo en las elecciones presidenciales de 1988; y los sectores beneficiados ilegítimamente con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) en el presente sexenio; y para regular la exposición de series televisivas cada vez más violentas con el fin de obtener un *rating* creciente en la fase de apertura de mercados.

Sin embargo, para evitar el avance en la reglamentación del derecho a la información, el sector más conservador del Estado y los empresarios de los medios de información

en conjunto han creado campañas permanentes de satanización y boicot a las iniciativas de la sociedad civil a fin de plantear la existencia de un conflicto artificial entre libertad de expresión y reglamentación de la misma. De esa manera, han señalado reiteradamente que las iniciativas regulatorias del derecho a la información son fascistas, que amordazan a la libertad de comunicación, que son paralizantes de la iniciativa humana, que evitan la libre competencia, que censuran el libre fluir del pensamiento, que se intenta controlar a los medios, que se busca reprimir a los periodistas y comunicadores, etcétera, con el fin de evitar que se regulen los privilegios tan desmesurados que tienen los medios dentro de la actual legislación mexicana.

Así, han desconocido permanentemente que los medios de información colectivos son la base de existencia de lo público, y que por consiguiente dichas instituciones deben ser normadas por la sociedad en su conjunto, y no sólo por los intereses fenicios del mercado o los ambiciosos e ilimitados intereses del poder.

### **El retroceso ético-moral del Estado mexicano**

Dentro de este marco histórico de desconocimiento y desperdicio de las demandas más importantes para transformar la gran neocorteza cerebral de la sociedad mexicana a través de otro funcionamiento distinto

de los medios de comunicación, podemos decir que todos esos espacios públicos generados por el gobierno modernizador de finales del siglo XX, más que servir para el enriquecimiento y la ampliación de las políticas de comunicación de un proyecto de crecimiento democrático y humanizador, operaron como un sistema de legitimación de los intereses del poder gubernamental en ese terreno.

En tal sentido, una vez más, la comunidad nacional vive una gran estrategia gubernamental de burla y manipulación social para reforzar el proyecto autoritario del poder en materia de comunicación social, con lo que se ha acrecentado el desencanto y la frustración de la sociedad civil para creer en el Estado como una plataforma desde la cual se puedan transformar los medios de comunicación.

Se repite la misma historia de petrificación y antidemocracia del Estado mexicano en materia de comunicación social, que la sociedad mexicana ha vivido desde los años setenta. Hay que recordar que el resultado de todas las consultas populares desde 1970 a la fecha, han concluido con el mismo resultado de "no encontrarle la cuadratura al círculo", y por lo tanto con la reticencia a transformar el actual marco normativo de la comunicación social.

Al no considerar las principales propuestas del sector civil tendientes

a transformar la esfera pública de la conciencia nacional vía los medios de comunicación colectivos, el Estado no renovó su proyecto de comunicación colectiva para enfrentar los desafíos elementales de la sociedad mexicana de finales del siglo XX. Con ello, el Estado mexicano *moderno* cuenta con menos bases de representatividad social, y en consecuencia es cada vez menos rector nacional en el campo de la moral colectiva, acelerando con ello su debilidad y descomposición estructural.

De esa forma, aunque el gobierno ha creado una gran campaña propagandista para difundir que el Estado mexicano se ha transformado en todos sus niveles, hasta el momento podemos afirmar que la reforma del Estado mexicano se ha truncado, pues no se ha establecido un nuevo pacto de relación entre medios de comunicación y sociedad a través de la creación de una nueva normatividad jurídica sobre los mismos. Con ello, todo el proceso de la reforma del Estado mexicano ha quedado profundamente vulnerado, porque la democratización de la comunicación es el principio que transforma los otros procesos de la vida cotidiana.

Bajo esa perspectiva, podemos afirmar que las débiles, vagas, contradictorias y anacrónicas bases legales en materia de comunicación social con que cuenta la Constitución Política mexicana al final del siglo XX, han privilegiado los intereses de

la vieja estructura de poder por sobre los fundamentos jurídicos de la nación que permitan construir la República y fortalecer la democracia.

Ante el evidente panorama de cerrazón estatal para la democratización informativa, nos enfrentamos al delicado escenario político en el que los grandes grupos sociales no cuentan con espacios de expresión para exponer sus necesidades, problemas, demandas y soluciones. Frente a ello, se observa la tendencia creciente de que los movimientos sociales en emergencia continúan creando sus propios procesos de comunicación colectivos que derivarán, tarde o temprano, en la construcción de un nuevo Estado Ampliado paralelo al oficial, con el consecuente acrecentamiento de nuestra crisis de hegemonía nacional. Ejemplo de ello ha sido el surgimiento temporal de los medios marginales como Televerdad, Radio Vampiro y Radio Pirata.

El conjunto de estos indicadores políticos reflejan que al terminar la década de los noventa, la sociedad mexicana concluye el siglo y comenzará el próximo milenio afectada por tres grandes tendencias políticas comunicativo-culturales de masas:

En primer orden, la sociedad mexicana termina con un Estado débil que ha renunciado a no ejercer su función rectora en el campo de la comunicación colectiva y, a cambio, ha decidido proteger los intereses del mercado y del gran capital. En

ese sentido, el Estado mexicano —con su postura de la autorregulación— ha optado por defender los intereses del proyecto de concentración de riqueza y no los derechos y garantías individuales que los ciudadanos han demandado desde los años sesenta.

En segundo orden, la estructura mental de la sociedad mexicana termina profundamente atravesada por un proyecto muy fuerte de cultura, comunicación y espiritualidad colectiva conducido por las voraces fuerzas del mercado que fomentan la dinámica del *dejar hacer y dejar pasar cultural* a costa de lo que sea y sin restricción alguna, y que es ampliamente protegido por las ideologías y los valores que ha introducido la modernidad con la anuencia de los gobiernos nacionales en turno.

Y en tercer orden, el cerebro de la sociedad mexicana queda debilitado en gran medida por la ausencia de un proyecto público orgánico de transformación y uso democrático de los medios de comunicación para el desarrollo equilibrado de la nación, y sin sólidas fuerzas o frentes sociales reales que permitan su surgimiento desde la sociedad civil organizada. ●

#### NOTAS

1. "La comunidad cultural ante la reforma del Estado", en *El Financiero*, 7 de febrero de 1996; "Para los grandes medios de comunicación la noticia se genera desde el poder: Javier Elorriaga", en *El Financiero*, 9 de febrero de 1996; "De foros y más foros", en *El Univer-*

*sal*, 10 de febrero de 1996; "Es necesario crear una comisión que dé seguimiento a las propuestas", en *El Universal*, 10 de febrero de 1996.

2. Ikram Antaki, conceptos expresados por la escritora en la conferencia de prensa en el foro sobre Libertad de Expresión y Responsabilidad Social, Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), World Trade Center, México, DF, 21 de julio de 1998.

3. Ikram Antaki, conceptos expresados por la escritora en la conferencia de prensa en el foro sobre Libertad de Expresión y Responsabilidad Social, Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), World Trade Center, México, DF, 21 de julio de 1998.

4. "México, entre los siete países con las leyes más atrasadas en materia de comunicación", en *El Financiero*, 24 de abril de 1998.

5. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Talleres Gráficos de la Nación, México, DF, mayo de 1995, pp. 69-70.

6. "Los medios deben determinar su autorregulación: Zedillo", en *El Financiero*, 8 de junio de 1996; "Serán los medios los que autorregulen su libertad de expresión: Ernesto Zedillo", en *La República*, órgano informativo del PRI, 13 de junio de 1996; "Comunicación social: Tiempos críticos", en *Excelsior*, 27 de junio de 1996.

7. "Pretende el DDF sancionar a los medios de comunicación", en *El Universal*, 3 de agosto de 1996.

8. "Propone el PRD crear un Consejo Nacional de Comunicación Social", en *El Financiero*, 8 de junio de 1996.

9. Decreto mediante el cual se reforman varios artículos de la Constitución Mexicana. *Diario Oficial*, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, México, DF, 22 de agosto de 1996; "Segundo Informe de Gobierno: una nueva etapa para México", Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidencia de la República, en *El Financiero*, 1 de septiembre de 1996, p. 4.

Al respecto la nueva Reforma Política señaló literalmente en el artículo 41, sección II, que:

La ley garantiza que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por lo tanto tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establece la misma. Además, la ley señala las reglas a que se sujeta el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Decreto mediante el cual se reforman varios artículos de la Constitución Mexicana. *Diario Oficial*, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, México, DF, 22 de agosto de 1996.

10. Palabras de Francisco Labastida Ochoa, Secretario de Gobernación, en la Comida del XLVII Aniversario del Día de la Libertad de Prensa, México, DF, 8 de junio de 1998.

11. "Regular o no... y si se hace ¿quién?", en *Excelsior*, 21 de julio de 1998.

12. Palabras de Emilio Nassar, Presidente de la CIRT, en la Clausura del Simposium sobre Libertad de Expresión y Responsabilidad Social, CIRT, World Trade Center, México, DF, 21 de julio de 1998.

13. Ikram Antaki, conceptos expresados por la escritora en conferencia de prensa en el foro sobre Libertad de Expresión y Responsabilidad Social, CIRT, World Trade Center, México, DF, 21 de julio de 1998.