

L A REFORMA DEL ESTADO Y EL RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Roberto Gutiérrez L.

Roberto Gutiérrez L. es profesor-investigador del Departamento de Sociología de la UAM Azcapotzalco; es editor de la revista *Sociológica*, que se publica en esa unidad académica.

Sobre la reforma del Estado

Para comprender cuál ha sido el lugar del régimen de comunicación social¹ dentro del proceso de transformación denominado reforma del Estado, conviene, en principio, señalar algunas de sus características así como su sentido general desde la perspectiva de los actores políticos involucrados en su diseño e instrumentación.

El análisis de las transformaciones asociadas a la fase más reciente del desarrollo político mexicano, conocida como reforma política del Estado, implica considerar tanto los aspectos centrales del entramado político-jurídico heredado del movimiento revolucionario del 10-17, y las modificaciones al sistema electoral, de partidos y de gobierno ocurridas a partir del movimiento de 1968. Pocas veces se enfatiza la vinculación entre nuestro presente político y sus antecedentes de mediana y larga data. Entre ellos habría que mencionar, por ejemplo, la existencia de un andamiaje jurídico-institucional capaz, así fuera lenta y tortuosamente, de incorporar de manera legal y pacífica las reformas indispensables para enfrentar algunos de los retos y las situaciones novedosas que al país se le fueron presentando a lo largo de su evolución histórica contemporánea.



Bajo esta premisa, la transición política mexicana, entendida como el periodo en el que se cambia de un régimen político a otro, no es un proceso que haya comenzado el 2 de julio de 2000. Su naturaleza es mucho más profunda y se explica por los nuevos rasgos adquiridos por la sociedad mexicana en los últimos treinta años, así como por el régimen político, entendido éste como la forma en que se articulan el marco jurídico, los actores y las instituciones políticas fundamentales del país. Ha sido un proceso con una lógica específica derivada de la emergencia del pluralismo en sus facetas social, cultural y política, bajo formas particulares derivadas de los antecedentes y las circunstancias del Estado posrevolucionario.

De esta manera, el proyecto de reforma política del Estado se ha constituido en un referente obligado para los actores

políticos de cara al tipo de democracia consolidada que se espera surja del accidentado proceso de transición que hemos vivido en los últimos 20 años y que tendrá, en el futuro, una etapa de definición fundamental.

La magnitud de lo que se encuentra en juego en tal proyecto quizá puede ser mejor comprendida si se le analiza, con Sartori, a partir de la importancia que los procedimientos y las instituciones jurídico-políticas tienen para la vida política de una nación.²

Sartori ha señalado que la estructura legal de un país ordena y disciplina los procesos de toma de decisiones de los Estados nacionales. De aquí la gran importancia que adquiere lo que él ha llamado la ingeniería constitucional, pues de ella dependen 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 este autor, "es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno".³

En tal sentido, producir buenos gobiernos significaría diseñar y construir una estructura legal e institucional capaz de generar gobernabilidad en el marco de la democracia representativa. En otras palabras, dar forma a un dispositivo capaz de ordenar la pluralidad sociopolítica y dar cauce y propiciar —para utilizar la metáfora de Sartori— una vialidad

que evite las obstrucciones y que permita un tráfico ordenado y manejable dentro de una interacción social crecientemente compleja.

Ello deviene en una cuestión especialmente importante desde la perspectiva de la reforma del Estado, en la medida en que ella supone la imposibilidad de una consolidación democrática exitosa si no se combinan de manera adecuada los principios centrales de representatividad y gobernabilidad. De hecho, las experiencias recientes no sólo de los países que han instaurado regímenes democráticos, sino en aquellos que los han consolidado, indican que una forma de gobierno que pretenda estabilidad y desarrollo sostenido tiene que combinar de manera armónica la eficacia institucional con los consensos básicos que hagan posible lo que Norbert

Lechner ha llamado “un orden de todos”,⁴ para el cual es esencial, además, la presencia de una cultura política basada en la autocontención de los actores y en su disposición para llegar a acuerdos a través de la negociación política. Tema éste que, como detallaremos después, resulta central para entender lo ocurrido en el rubro específico de la *reforma del Estado* en materia de comunicación social.

En el contexto nacional, la dimensión y alcance de los cambios contemplados en el proceso de reforma son de tal naturaleza que no es exagerado señalar que lo que ahí se dirime es la posibilidad de afirmar las bases que le den viabilidad en las próximas décadas a los arreglos normativos e institucionales en los que se desenvuelve la interacción política nacional. Esto plantea la necesidad de no evaluar la reforma en términos de su conveniencia para uno u otro proyecto partidista, pues sus motivaciones y efectos conciernen a la posibilidad de estructurar una forma de coexistencia en la que se acompasen estabilidad y certidumbre con pluralismo, participación y competencia políticas. Si se observan con detenimiento los puntos que a lo largo del tiempo se han mantenido como la columna vertebral de la reforma —la estructura del esquema federalista, la relación y equilibrio entre los poderes de la Unión, los sistemas de competencia electoral, los nuevos esquemas de comunicación social y de participación ciudadana, la seguridad pública, así como la nueva relación entre el Estado y las comunidades indígenas—,⁵ se podrá apreciar el carácter estratégico que conlleva el procesamiento de la misma. A la luz de las radicales transformaciones que en las últimas décadas ha experimentado el país en sus más diversos ámbitos —del demográfico al económico, del educativo al político y del comunicacional al de los vínculos con el exterior— es evidente que se requiere un amplio ejercicio de renovación política, sabiendo, con Hermann Heller, que la política consiste en una actividad orientada a transformar las tendencias sociales en normas jurídicas.⁶

Por las características de nuestro debate político, vale subrayar que la reforma política del Estado no es una reforma de corte gubernamental ni tampoco representa un cambio que responda a uno u otro proyecto partidista, pues por su planteamiento —no hay que olvidar que desde sus orígenes su agenda estuvo marcada por una intensa negociación entre los partidos y entre éstos y el gobierno— involucra al conjunto de los actores políticos y sociales organizados, lo cual explica y justifica que haya sido tipificada como una refor-

ma de dimensión estatal, y que no deba ser vista, ya que con frecuencia ocurre, como un juego de suma cero entre los participantes.

La reforma del Estado

y el régimen de comunicación social

La reforma del Estado toca un tema que se ubica en el plano de las modificaciones estructurales del régimen político de la posrevolución, lo cual, en el caso concreto del funcionamiento de los medios de comunicación, tendría que obligar a un replanteamiento profundo de su posición y funcionamiento en el contexto de una sociedad en proceso de consolidación democrática, muy distinta de aquélla que acompañó el funcionamiento del sistema de partido hegemónico.

Considerando que este proceso reformista inició sobre la base de un consenso legislativo entre las distintas fuerzas políticas nacionales y que lleva siete años operando como referente de las discusiones y las decisiones entre dichas fuerzas, es posible realizar una primera valoración acerca de sus resultados, especialmente en el caso del régimen de comunicación social. El interés en el estudio del tema de la legislación sobre libertad de expresión y derecho a la información se ha hecho tomando en cuenta lo complicado que ha resultado avanzar en su tratamiento, lo que deja ver que en él se han condensado algunos de los obstáculos más relevantes del proceso democratizador, en especial los referidos a lo que llamaremos el desfase entre la cultura política de sectores importantes de las elites y las exigencias del cambio institucional, así como a la influencia de los grupos de interés que actúan como poder de bloqueo de las iniciativas regulatorias en este campo.

La agenda de la reforma política del Estado constituye un referente especialmente ilustrativo para analizar lo que desde nuestro punto de vista es un factor esencial en los procesos de democratización: la cultura política tanto de las elites partidistas y gubernamentales que protagonizan los procesos de negociación y toma de decisiones, como de los grupos sociales que o bien construyen determinados contextos de exigencia, fiscalización y evaluación a las referidas elites, o bien, en otros casos, ejercen una presión notable para bloquear los esfuerzos legislativos que desde su punto de vista atentan contra libertades fundamentales.

Desde hace más de dos décadas el debate en torno a la conveniencia o inconveniencia de elaborar y establecer una le-



gislación que regule a los medios masivos de comunicación —publicaciones periódicas, televisión y radio, principalmente— ha sido un ejercicio permanente. Después de todo, cabe recordar que la libertad de expresión, de prensa y de imprenta se encuentran consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 6º y 7º.⁷

Como antecedente significativo de esta discusión se encuentra la reforma político-electoral de 1977, la cual adicionó el artículo 6º sobre el derecho a la información, lo que generó un primer debate sobre la regulación en la materia. Éste se canceló abruptamente con la famosa frase del entonces titular de la Secretaría de Gobernación, Luis M. Farías, en el sentido de que no era posible “encontrarle la cuadratura al círculo”. A veinte años de tal episodio, la realidad social, política y cultural del país evidenció, una vez más, la necesidad de legislar en materia de comunicación social. A ello contribuyeron los acelerados cambios científico-tecnológicos que tuvieron lugar durante el último decenio del siglo xx, con el surgimiento de nuevas tecnologías relacionadas íntimamente con los medios masivos de comunicación (por ejemplo internet), así como la creciente influencia de la radio y la televisión, que redimensionó la importancia de los medios de comunicación social en la relación entre las instituciones del Estado y la sociedad.

Así, a mediados de la década de los noventa se constituyó en la LVI Legislatura la Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados. Para los legisladores que

trabajaron en la elaboración de la memoria de la consulta de 1995, la necesidad de reglamentar era una necesidad inaplazable, considerando que

Uno de los temas medulares de la reforma del Estado lo representa el de la comunicación social. Los cambios que se han producido en la relación entre el Estado y la sociedad y los medios de comunicación avizoran la necesidad de modernizar las leyes y reglamentos que norman la comunicación social en nuestro país.

El debate en torno de la necesidad y la posibilidad de generar un marco jurídico mucho más preciso para la actuación de

los medios de comunicación social seguía siendo, ciertamente, complejo. Al respecto no puede soslayarse el hecho de que la libertad de expresión es una libertad fundamental frente a la cual no resulta sencillo establecer límites claros. Pero, por otra parte, tampoco parecía deseable, para quienes afirmaban la necesidad de contar con criterios de responsabilidad social para normar la actuación de los medios, omitir algún tipo de normatividad que precisara el alcance y el sentido de la acción mediática.

De hecho, durante la administración del presidente Zedillo se optó por mantener la tesis de la autorregulación de los medios, como una vía para evitar las tentaciones de la censura y el control autoritarios. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se estableció:

El inquebrantable compromiso del Ejecutivo federal de respetar la 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, 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.

En este horizonte, la LVII Legislatura retomó la iniciativa de Ley de Comunicación Social de 1995. Del 24 al 27 de

febrero de 1998, en el Palacio Legislativo de San Lázaro se llevó a cabo el seminario "Principales lineamientos de la legislación mexicana en comunicación", en el que participaron periodistas, propietarios y concesionarios de los medios de comunicación, profesionales, académicos e investigadores, instituciones de educación superior e instancias del poder ejecutivo.

Posterior a la realización de conferencias internacionales sobre medios de comunicación (mayo de 1998), la Comisión de RTC de la Cámara de Diputados se conformó en Subcomisión Revisora de la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social (10 de septiembre de 1998). Tres diputados representantes del PRI, PRD y PAN, participaron en dicha comisión.

De manera consensuada, después de 12 reuniones de trabajo y con 60 por ciento de la iniciativa revisada, los representantes del Partido Revolucionario Institucional solicitaron una prórroga para discutir en su partido. Inmediatamente después de esta prórroga, medios de comunicación, principalmente impresos, manifestaron en sus editoriales inconformidad con el trabajo de los legisladores, al calificar de manera casi unánime, pero también apresurada y abusivamente, que la intención de legislar en materia de comunicación social era una especie de ley mordaza.

Frente al entrapamiento al que se llegó en el debate en torno de la reglamentación en materia de comunicación social, se presentó en diversos medios de comunicación la necesidad de generar una iniciativa que permitiera contribuir a mejorar la calidad y a incrementar la responsabilidad de los contenidos mediáticos. Esta iniciativa se plasmó fundamentalmente en los llamados códigos de ética, mismos que promueven, en los medios específicos, cierto tipo de valores y compromisos comunicacionales. Como ha señalado Raúl Trejo Delarbre:

La libertad no se ejerce sin responsabilidad. Los medios de comunicación, sus propietarios y sus trabajadores, al tener el enorme privilegio de dirigirse con sus mensajes a la sociedad, contraen con ella compromisos y deberes. La responsabilidad que tienen con la sociedad obliga a que los medios de comunicación se desempeñen con especial cuidado en sus tareas de informar, entretener, orientar y contribuir a la educación.

El mismo autor insiste, en que

La sociedad y sus integrantes, así como tienen derecho a la información, también lo tienen a ser protegidos de imputaciones o confusiones que pudieran derivarse de manejos informativos insuficientemente responsables. Los derechos de la sociedad y los particulares ante los medios, son parte del compromiso que los propios medios tienen con su audiencia. Son pautas de conducta para asegurar esos derechos...

Como se sabe, sería hasta 2002 cuando fue posible avanzar parcialmente en el tema, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, como efecto de una intensa negociación en la que fue decisiva la participación de grupos organizados de la sociedad civil, señaladamente el Grupo Oaxaca, compuesto por académicos, periodistas y asociaciones de editores. Junto con ello, la iniciativa unilateral del poder Ejecutivo, en el sentido de derogar prácticamente la norma que establecía el pago en especie de 12.5% del tiempo de transmisión de los medios electrónicos al Estado, ha sido la oferta que la presente administración ha tenido en la materia, ignorando los esfuerzos por sacar adelante una nueva Ley de Comunicación Social, capaz de satisfacer de manera efectiva la demanda en torno de la responsabilidad social de los medios de comunicación.

En este sentido, no es exagerado afirmar que después de más de veinte años de discusión pública al respecto, aún no ha sido posible construir los consensos políticos necesarios para reglamentar lo que son ya derechos constitucionalmente consagrados, y que sin embargo todavía no son complementados de manera adecuada por una legislación secundaria que establezca con precisión los derechos y obligaciones tanto de los medios de comunicación como del propio Estado en materia comunicacional.

Como señalamos, fue durante la LVI y la LVII legislaturas (1994-2000) cuando se desarrollaron los intentos más serios por avanzar en este sentido, tomando en cuenta, justamente, que uno de los propósitos explícitos del proyecto de Reforma Política del Estado era realizar una actualización del marco regulatorio en la materia, sobre la premisa de que las transformaciones sociales y políticas del país tenían como uno de sus puntos de referencia principales el nuevo y cada vez más importante papel de los medios de comunicación

social. El resultado de los esfuerzos recientes en la materia dejan para la reflexión y el análisis algunos temas que desde nuestro punto de vista son cruciales en el horizonte del proceso de consolidación democrática del país:

1. Las insuficiencias del marco regulatorio actual de uno de los principales actores de la realidad política nacional, esto es, los medios de comunicación públicos y privados, desde la triple perspectiva de la interacción entre ellos y la ciudadanía, entre ellos y las fuerzas políticas nacionales y el Estado, y entre ellos recíprocamente. En este punto nos parece que una cuestión central a discutir es la posibilidad de pensar el tema de la regulación de los medios a partir de la metáfora de las "reglas del juego", tan útil en el caso de los procedimientos electorales. La construcción de "consensos en lo fundamental", que no clausuraran las diferencias ni la recreación de las libertades del pluralismo, pero que introduzcan condiciones de operación aceptadas por todos los involucrados en función de intereses generales compartidos, se convierte así en una necesidad de primer orden.

2. La tensión entre la responsabilidad social de los medios y la lógica mercantil consustancial a su carácter de empresa privada conduce al tema de la capacidad e influencia de los grupos de interés para impulsar o bloquear determinadas políticas públicas o acciones legislativas. Este punto nos parece un referente privilegiado para aproximarnos al tema de la importancia de los poderes fácticos —en el sentido de poderes no electos ni sometidos a un sistema de rendición de cuentas público en los procesos de democratización.

3. Asimismo, 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. Evidentemente, aquí está en juego la legiti-

midad 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. 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 debe profundizarse. Pero en todo caso no es posible negar la influencia de la variable relativa al acceso a la información en el tipo de demandas de los diversos grupos sociales y políticos, incidiendo en el tipo de "contextos de exigencia" que acompañan a los procesos de toma de decisiones públicas.

4. Ligado estrechamente con lo anterior, aparece el tema de los efectos

sociales derivados de la ausencia de una reglamentación precisa del funcionamiento de los medios, examinados a la luz de 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 cívica. En tal sentido, resulta ineludible precisar el grado y las formas de intervención jurídicas e institucionales que coadyuven a estimular formas de convivencia y competencia marcadas por la tolerancia, el respeto a la legalidad, la responsabilidad y la participación ciudadana informada, el rechazo a la discriminación y a la violación de los derechos humanos, pero que al mismo tiempo evitaren los riesgos de la censura y la fiscalización propias de sistemas no democráticos.

5. La coherencia entre los planteamientos doctrinales y programáticos de las fuerzas políticas nacionales con representación en el Congreso de la Unión, y su comportamiento efectivo de cara a las negociaciones legislativas conducentes a modificar los ordenamientos jurídicos correspondientes. Este punto conduciría a plantear el grado de distorsión de los principios formalmente asumidos por una u otra formación partidista a partir de los cálcu-



los de rentabilidad política en coyunturas específicas. Ello permitiría acercarse al tipo de prioridades que cada fuerza establece y, en consecuencia, al tipo de cultura política que subyace a su actuación.

Por supuesto, y amén de su especificidad, el rubro de la legislación sobre la libertad de expresión y el derecho a la información debe ser situado en el contexto general de las transformaciones político-jurídicas contempladas dentro del proyecto general de la Reforma Política del Estado, que desde sus orígenes fue concebido como un planteamiento integral de desarrollo político, esto es, de modernización institucional y de modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Notas

¹Por régimen de comunicación social se entiende el conjunto de disposiciones jurídico-institucionales que regulan el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información.

²Véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1995.

³*Op. cit.*, p. 8.

⁴Véase Norbert Lechner, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Madrid, Siglo XXI, 1986.

⁵Véase *Agenda para la Reforma Política del Estado*.

⁶El desarrollo de esta tesis puede encontrarse en Hermann Heller, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1978.

⁷**Artículo 6º.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ata-

Finalmente, habría que decir que en éste, como en otros puntos de la agenda de la reforma, las posibilidades de concreción efectiva dependerán de la correlación de fuerzas entre las elites gobernantes, de la disposición de las elites partidistas a participar activamente en un proceso de largo aliento que trascienda sus cálculos políticos de corto plazo, así como de la capacidad de la sociedad civil para insertarse propositivamente en la discusión respectiva. Sin duda, este tema, de importancia fundamental para la consolidación de la democracia en México, sigue abierto y continuará generando debates y propuestas, pues resulta evidente que sin un funcionamiento responsable y maduro por parte de los medios difícilmente se podrá avanzar en la construcción de una ciudadanía informada, crítica y propositiva. •

que a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7º. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley o 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 pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito. Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos.

