

TREINTA AÑOS DE REGATEOS. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DESDE SU DISCUSIÓN INICIAL

Raúl TREJO DELARBRE*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La reforma política de López Portillo: por una información más objetiva*. III. *El dictamen de los diputados: expresión imprecisa, requiere una ley reglamentaria*. IV. *El debate en la Cámara de Diputados, entre derecho social e individual*. V. *Ortiz Tejeda: diagnóstico crítico y propuestas para regular a los medios*. VI. *En el Senado, alusiones a mercantilismo, manipulaciones, democracia y locutores*. VII. *Un derecho sin reglamentar y la interesada “cuadratura del círculo”*. VIII. *El derecho a la información no se agota en el derecho de acceso*.

I. INTRODUCCIÓN

Acceso a la información es apenas una parte del derecho a la información. Con la reforma que incorporó el derecho de acceso a la información en el artículo 6o. constitucional¹ se garantiza formalmente y se promueve el ejercicio de una potestad fundamental de la sociedad. Las disposiciones que obligan a toda autoridad y organismo del Estado a hacer pública la información que posean —con las salvedades que establece esa misma adición constitucional— y que señalan pautas para que los ciudadanos soliciten y a fin de que los funcionarios públicos sean sancionados si no proporcionan esa información, solidifican y extienden ese derecho que había sido reconocido desde que, cinco años antes, fue promulgada la

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

¹ Publicada el 20 de julio de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La reforma constitucional en materia de acceso a la información ha ocurrido tres décadas después de que en 1977 fue reconocido el derecho a la información. La falta de precisiones y la variedad de asuntos que el Congreso discutió en aquel año, cuando la modificación al artículo 60. constitucional fue parte de una reforma política más amplia y ambiciosa, dejó al de la información como un derecho casi simbólico, y cuya aplicación plena quedaría pendiente. En aquella deliberación, ni los legisladores y los partidos políticos, ni los escasos especialistas que se ocupaban de ese tema, advertían que el *acceso a la información pública* podía ser parte del *derecho a la información*. Esa omisión inicial, pero sobretudo las acepciones equívocas con las que distintos participantes en tales discusiones ciñeron al concepto de derecho a la información, se debieron en parte a la amplitud que tiene por sí mismo, pero también, al interés por limitarlo a una facultad solamente declarativa.

II. LA REFORMA POLÍTICA DE LÓPEZ PORTILLO: POR UNA INFORMACIÓN MÁS OBJETIVA

La reforma política de 1977 obedeció al propósito del presidente José López Portillo de ampliar los cauces de participación institucional y aminsonar las tensiones sociales que el país experimentaba en aquellos años. En abril de 1977 el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Herroles, había pronunciado en Chilpancingo el célebre discurso que es considerado como señal de arranque de aquella reforma, y en donde, al oponerse al “endurecimiento del gobierno”, dijo que la alternativa era ampliar “las posibilidades de la representación política”. Entre los últimos días de ese mes y mediados de julio, el gobierno convocó a doce audiencias públicas, en donde los partidos con registro o sin él, distintas agrupaciones y dos docenas de ciudadanos, manifestaron qué esperaban de la reforma política.² La mayor parte de las propuestas allí formuladas se referían a la necesidad de acotar la hegemonía del PRI y ensanchar la diversidad en el sistema político mexicano. Las únicas alusiones a temas relacionados con la información eran para deplorar el tratamiento que los

² Salazar, Pedro *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 87 y ss.

medios de comunicación más importantes hacían de los asuntos políticos y, especialmente, para sugerir que en tales medios hubiera espacios para los partidos.

La información como problema, o como derecho, prácticamente no era mencionada en esas deliberaciones. Sin embargo, en la iniciativa de reformas que presentó en octubre de 1977 el presidente López Portillo incluyó una pequeña adición al artículo 6o. Aquella iniciativa, que después del proceso legislativo correspondiente sería promulgada dos meses más tarde, comprendía modificaciones a 17 artículos de la Constitución Política. A los partidos políticos se los reconocía como instituciones de interés público, y se establecía el registro condicionado para que surgieran nuevas organizaciones de esa índole; se creaba una nueva autoridad electoral, en donde participarían los partidos; en la calificación de las elecciones se abría la posibilidad para que interviniera la Suprema Corte; la Cámara de Diputados tendría legisladores de representación proporcional electos en cinco listas plurinominales y esa modalidad existiría también en los Congresos de los estados; los partidos políticos tendrían derecho a acceder a los medios de comunicación. Ésas eran, a grandes rasgos, las novedades de la reforma política de 1977. Como parte de ellas, se incorporaría al artículo 6o. la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.³ ¿Qué concepción tenían los promotores de esa reforma acerca del derecho a la información? La exposición de motivos que envió al Congreso indica que el presidente de la República pensaba antes que nada en el acceso de los partidos a los medios electrónicos. Ya en la revisión y la discusión de esa iniciativa, los legisladores apuntaron elementos para una definición más amplia de tal derecho.

En su propuesta de modificaciones a 17 artículos constitucionales, entre ellos el 6o., el presidente José López Portillo le manifestaba al Congreso:

La diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos, en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea

3 Desde 1917 y hasta entonces, el artículo 6o. decía lo siguiente: “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”.

más objetiva y a que la opinión pública, al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, esté mejor integrada.⁴

La adición de diez palabras al artículo 6o. constitucional era entendida en primer lugar como complemento de la reforma política, que permitiría el acceso de nuevos partidos al escenario público mexicano y que dispondrían, entre otras prerrogativas, de espacios gratuitos en las estaciones de radio y televisión. Pero dejaba lagunas que tendrían que ser cubiertas por la legislación secundaria. Así lo entendieron los legisladores que ese mismo octubre de 1977 aprobaron aquellas modificaciones constitucionales. En ese proceso fue afianzándose la idea de que la reforma al artículo 6o., tendría que conducir a una ulterior reforma de la legislación destinada a los medios de comunicación.

III. EL DICTAMEN DE LOS DIPUTADOS: EXPRESIÓN IMPRECISA, REQUIERE UNA LEY REGLAMENTARIA

El dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados a esa iniciativa presidencial se detiene varios párrafos en la reforma que establecería el derecho a la información para recordar que la historia del derecho constitucional mexicano ofrecía diversos antecedentes de protección de la libertad de expresión, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana hasta el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. De todos ellos, indica el dictamen, “es válido concluir que siempre fue propósito de los legisladores mexicanos, preservar como libertad política la libre manifestación de las ideas desde el punto de vista de quien las emite; sin considerar el derecho de quien las recibe para no ser víctima de lo que actualmente conocemos por «manifestación informativa»”.⁵

4 Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 69, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115, enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 4 de octubre de 1977. Reproducida en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional*, México, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 1985, t. II, pp. 6-40.

5 Dictamen a la iniciativa presidencial en *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, nota anterior, pp. 6-55.

Allí se reconocía la carencia principal que desde 1917 —cuando se promulgó la Constitución, pero también, en marzo de aquel año, la Ley de Imprenta— había padecido la legislación mexicana acerca de los medios de comunicación. La normatividad en esa materia admitía el derecho de los emisores de información a expresarse con libertad, pero no se contemplaba el derecho de los receptores de la información. El dictamen de los diputados no aclaraba con precisión a qué se refería con el término “manifestación informativa” de la cual, según alerta, podrían ser víctimas las audiencias de los medios de comunicación. Solamente indicó: “Que así haya sido, es perfectamente explicable, porque la información propiamente dicha, producto de la sociedad moderna, ha venido a convertirse en factor de primera importancia en la modelación de la opinión pública”.

Los legisladores de 1977 convenían en que las circunstancias sociales y culturales creadas por la existencia de los medios de comunicación de masas hacían necesario que existiera educación suficiente para decodificar adecuadamente sus mensajes, así como acceso y verificabilidad en la información. Lo hacían en estos términos:

Si no se disfruta de un grado aceptable de cultura general a la vez que de educación política, y de posibilidad de consulta y comprobación en las fuentes emisoras, la información cae en el ámbito de la deformación. Como las condiciones apuntadas están muy lejos de pertenecer al común, surge la necesidad de instituir el derecho a la información como garantía social.

También era necesario definirlo. Pero la acepción específica de esa potestad la dejaron para la legislación específica:

Lo escueto de la expresión “...el derecho a la información será garantizado por el Estado”, puede originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por “derecho a la información”, ni a quién corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar.

No debe olvidarse sin embargo —añadían los autores del dictamen, incorporando una cita cuya fuente no indicaron—, que “la característica esencial de la Constitución debe ser su máxima brevedad posible; y que, en rigor jurídico, sólo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y materia de la ley reglamentaria respectiva”.

Además de ese dictamen de mayoría, antes de la discusión de las reformas constitucionales la Cámara de Diputados conoció los votos particulares de las fracciones parlamentarias de los partidos Acción Nacional (PAN) y Popular Socialista (PPS). En representación del PAN, el diputado Ramón Garcilita Partida cuestionó muchos de los rasgos de esa reforma, pero concedió: “no se puede negar la existencia de datos positivos e importantes como son el derecho a la información incorporado dentro de las garantías individuales...”⁶

Luego, el diputado Héctor Ramírez Cuéllar, en nombre del PPS, y también junto a numerosas críticas a la propuesta presidencial, convino en su apreciación acerca de la adición al artículo 6o. constitucional:

El acceso a los medios de comunicación social y la garantía del Estado a la información constituyen avances indiscutibles que reforzarán la conciencia cívica y política e incrementarán la información entre el pueblo. Para alcanzar estos objetivos se necesitan introducir profundas reformas a la estructura, al funcionamiento y al régimen de propiedad de los instrumentos de comunicación masiva.⁷

No deja de llamar la atención la coincidencia de todos los partidos para considerar que la consagración constitucional del derecho a la información era pertinente. Algunos, además, recalcaron que para que tuviera sentido harían falta precisiones en las leyes específicas y una reforma a fondo en el régimen de los medios de comunicación.

IV. EL DEBATE EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, ENTRE DERECHO SOCIAL E INDIVIDUAL

Ya durante el debate de la iniciativa de reforma constitucional, el miércoles 19 de octubre de 1977, algunos legisladores hicieron precisiones interesantes a la definición del derecho a la información. El diputado panista Ramón Garcilita Partida subrayó la posible ambigüedad de ese concepto si no se le acompañaba de puntualizaciones en la ley reglamentaria:

⁶ *Ibidem*, pp. 6-76.

⁷ *Ibidem*, pp. 6-78.

...hay disposiciones muy importantes, hay datos positivos, precisamente como el de haber incorporado como garantía individual el derecho de información, que desgraciadamente en forma escueta solamente se adiciona en el artículo 6o. en el Capítulo de las Garantías Individuales. No se dice cómo se reglamentará este derecho. Claro, la Constitución no es para reglamentar, la Constitución es para dar principios y realmente creo que la representación nacional esperará con interés el proyecto de reglamentación al artículo 6o. para dar efectividad al derecho de información.⁸

Ese proyecto quedaría sin ser presentado cuando tropezó con los intereses de las empresas mediáticas que se opusieron a la reglamentación del derecho a la información. Antes de ello y todavía en el extenso debate de las reformas constitucionales, aquel 19 de octubre, se manifestaron dos apreciaciones acerca del alcance de tal derecho. Eduardo Andrade Sánchez, diputado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo entendió como un “derecho público colectivo”. Más tarde, el legislador Jorge Garabito, del PAN, subrayó que se trataba de un derecho de la sociedad, pero también individual.

Andrade Sánchez presentó una larga exposición, a nombre del PRI. Cuando se refirió a este tema, lo hizo en los términos siguientes:

El derecho a la información que se consagra, viene a completar, viene a continuar, a modernizar el texto relativo a la libertad individual de expresión. No confundamos los conceptos. Como atinadamente lo dice el dictamen, la libertad individual de expresión es un derecho público subjetivo. El derecho a la información que se introduce es un derecho público colectivo. Ambos coinciden en el precepto constitucional pero son de una naturaleza que difiere en aspectos substanciales. No se introduce una garantía individual, junto, entiéndase bien, junto, no frente a la libertad de expresión, se establece el derecho a la información, del cual es titular toda la sociedad. Se señala tradicionalmente en las constituciones, la libertad de expresión, en la nuestra es claro que el Constituyente del 17 no pudo prever el desarrollo de los medios de comunicación que ahora, a través de esta reforma, dejan su huella en nuestra Carta Magna. La libertad individual de expresión se establece y se esgrime frente al Estado para hacer posible la disidencia, el derecho a la información se exige a través del Estado para hacer posible la democracia. (Aplausos.) Este es el verdadero sentido del derecho a la información, un derecho que es pre-requisito de un auténtico juego electoral, de un auténtico juego democrático; solamente

8 *Ibidem*, pp. 6-83.

puede optar conscientemente quien está verdaderamente informado, no quien está influido o desorientado.⁹

Esa concepción del derecho a la información como “derecho público colectivo” estaba articulada con el reconocimiento de los cambios que los medios de comunicación imponen en la vida democrática. Luego, el ya mencionado Garabito Martínez, del PAN, subrayó:

Saludamos con entusiasmo el advenimiento de la garantía de información, el enriquecimiento del capítulo de garantías individuales con una garantía social. Ya posteriormente habremos de conocer la reglamentación de esta garantía, pero debemos decir desde un principio que vemos con sumo interés cómo los sistemas de garantías individuales, originados en la Constitución del 57, han venido evolucionando para dar primacía a las garantías sociales, cómo las garantías sociales al mismo tiempo van preservando las garantías individuales. No hay garantías sociales exclusivamente para una colectividad, el Artículo 27 garantiza los derechos del núcleo de población pero también los de los ejidatarios. El 123 garantiza los derechos del sindicato y sociedades intermedias y agrupaciones de trabajadores, pero también los del trabajador. El artículo sexto va a garantizar los derechos de la sociedad, pero también los del individuo. Queremos señalar como laudable y positivo, el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de difusión, principalmente la radio y la televisión. Esta reforma es trascendente, incidirá forzosamente en la politización del pueblo mexicano. El abrir los canales de información a los partidos políticos permitirá al ciudadano mexicano exteriorizarse con mucha mayor frecuencia que lo que es actualmente de la problemática nacional y de las distintas opciones que se presentan para su solución.¹⁰

No deja de resultar sugerente la diferencia que, en medio de la retórica parlamentaria que en aquella época resultaba singularmente meliflua, había entre el partido mayoritario y el más importante de la oposición. Para el priísta Andrade, el derecho a la información era componente necesario de la democracia, porque al ciudadano le hace falta estar enterado para tomar decisiones electorales, y, en tal sentido, se trataba de una prerrogativa de carácter público. En tanto, el panista Garabito consideraba que se trataba de un derecho de la sociedad, aunque se estableciera en el capítulo constitucional destinado a las garantías individuales, pero lo entendía fundamentalmente como el acceso de los partidos a los medios de comu-

⁹ *Ibidem*, pp. 6-88.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 6-91 y 6-92.

nicación: si los ciudadanos podrían “exteriorizarse” en los medios sería a través de los partidos y no de manera directa.

Una vez aprobada en lo general la reforma constitucional, la Cámara de Diputados discutió uno por uno los artículos constitucionales que serían modificados. El debate específico acerca del artículo 6o. constitucional fue agendado para el 21 de octubre. Antes de que esa discusión comenzara, la diputada Marcela Lombardo de Gutiérrez, del Partido Popular Socialista, propuso una enmienda para que la modificación al artículo 6o... dijera: “el derecho a la información será garantizado por el Estado, oportunamente, en toda circunstancia y sin cortapisas”. En su argumentación, más que justificar la adición de la última frase, que tendía a subrayar el compromiso del Estado para el ejercicio de tal derecho, la diputada Lombardo subrayó las implicaciones que el derecho a la información tendría en la modificación del régimen jurídico de los medios de comunicación. Aunque “la participación política del pueblo” y “la madurez cívica” habían aumentado seguían siendo deficientes, dijo, “entre otras cosas, porque no se ha tenido acceso a la información”. La sociedad no recibe información completa acerca de asuntos de su interés, enfatizó esa diputada, debido al acaparamiento de los medios que la difunden:

Los medios de información siempre han estado en poder de la corriente conservadora, y por tanto ésta desvirtúa la información real y verdadera que debería llegar a la población. A través de los medios de información se expresan las tesis filosóficas, económicas, políticas y educativas que corresponden a la clase social que detenta la propiedad y usufructo de esos medios de información que los utiliza para defender sus intereses, que siempre trata de justificar. Actualmente, con honrosas excepciones, los medios de información están en manos de las fuerzas más oscuras del país, las ligadas al imperialismo norteamericano. Como lo especifica el dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, existe una “manipulación informativa”, que en lugar de contribuir a reforzar la conciencia cívica y política del pueblo, desorienta permanentemente y es contraria a la formación de la conciencia nacionalista, constituyendo un verdadero atentado a la salud mental de niños, jóvenes y adultos. Sabemos que para evitar que la información se manipule en favor de intereses ajenos al desarrollo independiente de la nación, y ajenos al pueblo en su conjunto, es necesaria una intervención vigorosa del Estado. Deben ser nacionalizadas la radio y la televisión.

En esa tajante propuesta, que formaba parte del ideario del Partido Popular Socialista, no se dejaba margen para la propiedad mixta ni mucho menos para atemperar el acaparamiento privado de los medios de comunicación. Era todo o nada. Pero entre las inquietudes de la hija de Vicente Lombardo Toledano había, además de esa radical medida, una más compatible preocupación por la pluralidad y la calidad de los mensajes que recibe la sociedad a través de los medios de comunicación de masas. Así lo expresaba:

Cuando éste [el pueblo] tenga la posibilidad de conocer todas las opciones que le presenten los partidos que participan en la vida nacional, y las soluciones que éstos ofrecen a los problemas nacionales, los ciudadanos adecuadamente informados, por los partidos políticos, podrán participar con mayor seguridad y firmeza en la contienda cívica, impulsando a su partido, al partido que defenderá sus concepciones ideológicas y defenderá sus intereses de clase. El derecho de acceso a los medios de información, garantizado por el Estado constituye un avance indiscutible que contribuirá a ampliar la conciencia cívica y política del pueblo.

Si no fuera por el desempeño cuestionable de los grandes medios, el derecho a la información no resultaría indispensable, de acuerdo con la apreciación de la diputada Lombardo: “La necesidad de «instituir el derecho a la información como una garantía social», ha nacido de las grandes y graves deficiencias y deformaciones que hasta hoy se han mantenido en los medios de difusión masiva, debido a la posición ideológica y política de quienes los detentan”.¹¹

Ya en la discusión específica de la reforma al artículo 6o. constitucional, el diputado priista, Manuel Villafuerte Mijangos, consideró que el propósito de la iniciativa era garantizar un derecho y no restringirlo, por lo que no era pertinente la propuesta de la legisladora del PPS. Luego, el diputado Saúl Castorena Monterrubio, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), hizo una reflexión sobre los cambios suscitados por los medios de comunicación:

La influencia masiva de los medios de comunicación electrónica, la radio y la televisión, han dado una nueva dimensión a la evolución social del hombre. Ahora estamos en posibilidad de escuchar y ver cosas que ocurren simultáneamente en cualquier parte del mundo. Vista la sociedad como un todo, vol-

¹¹ *Ibidem*, pp. 6-112 y 6-113.

vería a ser considerada como un circuito de canales de información para conocer ideas, demandas y decisiones; el Estado moderno requiere de sus ciudadanos una activa e informada participación en los asuntos de la sociedad, los medios masivos de comunicación de vital importancia para esto son fundamentales en nuestra vida democrática. El conocimiento político requiere, como enunciado previo, de la precisión del lenguaje. Esta exigencia es de elemental necesidad en la interrelación social, además de estas consideraciones políticas primera y principal, el lenguaje debe ser estimado como una de las grandes manifestaciones sociales, dirigirnos a un interlocutor concreto, abstracto o tangible o imaginarnos en el modo primario de la intercomunicación, es el inicio de la asociación humana; es aquí donde se fundamentan los principios de la interacción, base de la sociedad política.

Aunque Castorena no la desarrolló, la idea de la sociedad entendida como un circuito de canales de información, anticipaba realidades que luego se consolidarían con recursos como el Internet. En aquel 1977, sin embargo, la formulación destacada en ese discurso en la Cámara de Diputados era la alusión al lenguaje como instrumento de comunicación política. A ese diputado del PARM le parecía que la reforma al artículo 6o. era adecuada “porque cuando un mayor número de mexicanos esté informado de los problemas nacionales, tendrá una mayor participación en las decisiones que lo afectan como ciudadano, como productor, y como consumidor”.¹² Mejor información propicia una cultura ciudadana más sólida, podría decirse en los códigos imperantes treinta años más tarde. El problema era que la reforma constitucional no esclarecía con qué medidas habría de lograrse esa información de mayor calidad.

V. ORTIZ TEJEDA: DIAGNÓSTICO CRÍTICO Y PROPUESTAS PARA REGULAR A LOS MEDIOS

Esas ausencias podrían haberse resuelto si sus colegas legisladores hubieran tomado con seriedad la espaciosa disquisición que en el mismo debate presentó el diputado Carlos Ortiz Tejeda, del PRI. Debemos detenernos en esta intervención, que destacó no sólo por sus pretensiones omniabarcantes en el análisis de la información, sino especialmente por la precisión con la que especificó los temas centrales para legislar la relación de los medios de comunicación con la sociedad.

¹² *Ibidem*, pp. 6-116 y 6-117.

Cineasta durante varios años, Ortiz Tejeda era uno de los diputados más familiarizado con temas de la comunicación social. Cercano más a la práctica que a la reflexión sobre tales asuntos, aquel día presentó una extensa disquisición sobre el concepto de información, que partió de la explicación del DNA como depositario de los códigos genéticos, siguió con la teoría de sistemas, recaló en el estudioso de la cibernética, Norbert Wiener, acudió al austriaco Watzlawick y al español Eduardo Nicol para mencionar los efectos de la comunicación en la conducta; habló de la autocomunicación apoyándose en el teórico marxista Adam Schaff, y siguió así por largo rato con alusiones a veces teóricas, ora líricas, expresando muchas de las vertientes que pueden tener las implicaciones de la información.¹³

Ortiz Tejeda rescató el texto del catalán Manuel Vázquez Montalbán sobre las noticias y la información, para decir que ella, “como fenómeno social, aparece sólo en las sociedades que son conscientes de la importancia de orientar a la opinión pública”. Entresacó de otros libros retazos sobre la historia misma de la información. Se detuvo en los réditos económicos que tienen los medios: “ciertamente el lucro es el objetivo manifiesto; la información es una mercancía, un negocio por sí mismo, generador de grandes dividendos”. Y de allí, a las consecuencias políticas y culturales:

La función primordial de la información es ahora, transmitida a través de las ondas electromagnéticas, de las rotativas electrónicas, de los cables coaxiales o vía satélite, igual que en sus orígenes: instrumento de control y dominio. Ningún mensaje es ideológicamente inocuo. Los de carácter comercial provocan en la población la certeza de que su realización humana (*sic*); su triunfo social está directamente ligado con sus posibilidades de consumo y sirven para reforzar las relaciones de producción que son base de un sistema que primero explota la fuerza de trabajo y después, por la fuerza del condicionamiento conductual, induce a pagar caro la obra de ese trabajo.

Ese diputado por Coahuila llegó entonces a una franca crítica de los medios de comunicación cuyas capacidades manipuladoras quizá eran mencionadas por primera vez, al menos de manera tan directa y por un legislador de la mayoría, en la tribuna de la Cámara de Diputados:

13 *Ibidem*, pp. 6-117 a 6-126.

Los mensajes noticiosos y los comentarios sociopolíticos responden siempre al interés clasista de quien detenta los instrumentos de emisión. Allí es natural que no tengan cabida la voz de los estudiantes protestarios, los obreros huelguistas, los campesinos sin tierra, los consumidores burlados o los hombres sin empleo. Se puede contrainformar, mintiendo; desinformar, sacando de contexto un hecho; tornando en anécdota un problema; refiriéndose a efectos, sin hacerlo a las causas socioeconómicas esenciales. Pero, todavía más, se puede permitir una presencia dosificada de disidencia vacua, que tiene un efecto más enajenante que motivador. Tolerancia que es, al final de cuentas, la mejor legitimación de un sistema general de valores.

Para ese legislador por el PRI, el control de la información se ha convertido en parte del dominio político: “La relación entre el acceso a la información y el ejercicio del poder es una verdad históricamente comprobable”. Las concepciones de Richard Fagen sobre los medios como instrumentos para hacer política, el manejo comunicacional de los propagandistas nazis, las tácticas de Richelieu para favorecer al Estado absolutista, e incluso la Declaración de los Derechos del Hombre y los documentos del Concilio Vaticano II, fueron mencionados por Ortiz Tejeda en abono de esas tesis.

De allí que “el compromiso del Estado para garantizar el acceso del pueblo a la información debe ser contemplado como parte de una estrategia integral de desarrollo”. Para Ortiz Tejeda, en esa, que sin duda fue la intervención más importante en la deliberación acerca de la reforma al artículo 6o. constitucional, “la información tiene una función liberadora capaz de nutrir con elementos nuevos los razonamientos viejos. Informar es transformar...”. Luego, siempre acerca de ese concepto, citaba al presidente López Portillo: “El derecho a la información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad de consumo, para garantizar la efectividad de los procesos democráticos y consolidar el sistema de libertades”.

De acuerdo con Ortiz Tejeda, “la responsabilidad de los órganos de difusión y de los profesionales la de comunicación social, es precisamente el ejercicio irrestricto de la libertad; pero asumir, al tiempo, el imperativo implícito de comprometerse con esa libertad”. De esa manera se anticipaba a los cuestionamientos que surgirían contra los propósitos de reglamentar el ejercicio de tal derecho: “Y que no se aproveche la libertad de expresión para propalar la insidia de que la garantía social que pretendemos significa una forma de manipulación estatal de la informa-

ción... rechazamos la censura, exigimos la verdad, porque, a la manera de Martí, estamos convencidos: el saber nos hará libres”. Esas preveniciones cobrarían mayor sentido en los siguientes años, cuando los intentos para precisar en la legislación específica los alcances de esa garantía constitucional tropezaron, invariablemente, con el rechazo de los consorcios comunicacionales.

¿Qué sugería ese diputado para actualizar la legislación de los medios? Las únicamente cuatro pero significativas propuestas que hizo fueron: *a)* definir a la radiodifusión como servicio público; *b)* regular contenidos de los medios electrónicos; *c)* creación de una autoridad estatal autónoma para regular a los medios, y *d)* reglas para el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación.

El primero de esos objetivos lo explicaba de la siguiente manera:

...nos corresponde conseguir el acceso real y efectivo del pueblo a los sistemas de comunicación social; y no se trata en lo más mínimo de plantear su estatización, ni menos pretender nacionalizar lo que a la nación pertenece; pero, a lo que sí estamos obligados, es a entender que no se puede seguir aceptando, como lo hace el artículo 4o. de la Ley de Radio y Televisión, que esta actividad sea considerada de interés público, cuando es evidente que su definitiva importancia en la vida del país la hacen, por encima de artificios legaloides, materia que debe ser considerada como auténtico “servicio público”.

Más adelante Ortiz Tejeda dijo, concluyente:

Tenemos que legislar sobre los mensajes que diariamente penetran en nuestros hogares. Al plantear el Plan Nacional de Educación, se reconoció que la quinta parte de nuestra población es analfabeta, que el promedio de escolaridad nacional es de cuarto grado, y que de los 32 millones de mexicanos mayores de 15 años, sólo uno de cada cinco terminó la secundaria. Frente a estos datos ciertos y dolorosos, sabemos que todo niño, al llegar a la enseñanza elemental, lo hace con 5 mil horas previas de televisión, que según el “estudio Cremoux”,¹⁴ sobre alumnos de escuela secundaria diurna matutina, éstos dedican 198,333 horas (*sic*) frente a su aparato receptor. Y dado que las series y películas de la televisión doméstica son en su gran mayoría repetición de las

14 Se refiere a la investigación de Cremoux, Raúl, *La televisión y el alumno de secundaria del Distrito Federal*, México, Centro de Estudios Educativos, 1968. La cifra es sumamente exagerada. Quizá se trate de un error de transcripción o, acaso, el diputado Ortiz Tejeda quiso mencionar la cantidad de minutos que un alumno transcurre frente a la televisión en el curso de tres años. Esa cantidad equivaldría a tres horas diarias.

trasmitidas en Estados Unidos, no es aventurado reconocer como muy cercano a nosotros, el estudio del Senado Norteamericano que reconoció el hecho terrible de que un adolescente medio, al llegar a los 14 años, ha presenciado 11 mil asesinatos por televisión.

Las horas diarias que transcurren los niños y jóvenes frente al televisor han aumentado desde entonces y, también, los hechos de violencia que miran antes de ser adultos. En México, en 1997, había quienes estimaban que antes de terminar la primaria un niño promedio había visto 8,000 asesinatos en televisión.¹⁵ En todo caso el razonamiento del diputado Ortiz Tejeda era muy claro: la televisión ejerce efectos tan poderosos sobre la conducta de la gente, comenzando por los menores, que es preciso que la sociedad y el Estado cuenten con recursos legales para regular sus contenidos. No planteaba acciones de censura ideológica o política como él mismo se había encargado de aclarar, sino para moderar los programas que podían afectar a niños y jóvenes.

Ello únicamente sería posible con una autoridad reguladora capaz de administrar las concesiones de televisión y radio. Desde aquella sesión en octubre de 1977, a Ortiz Tejeda le resultaba claro que esa autoridad tenía que estar integrada por distintas voces y representaciones. Es decir, las decisiones sobre la radiodifusión no podían seguir estando solamente en manos del gobierno federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Así lo explicó en aquella alocución:

Tenemos que legislar sobre esto para que, respetando en nuestro régimen de economía mixta, de libre empresa, economía de mercado, el negocio que representa el uso de las ondas electromagnéticas a través del espacio propiedad de la nación, seamos nosotros, los mexicanos, quienes decidamos qué debe entrar a nuestros hogares para informarnos, divertirnos, cultivarnos. Que lo decidamos todos, no el gobierno, ni siquiera el Estado, sino todos: partidos políticos, organizaciones obreras y también organismos empresariales y clubes de servicio, y por supuesto, las universidades, las instituciones culturales y los institutos de cultura superior. Legislemos sobre esto con imaginación y patriotismo, concibamos algún organismo de derecho público, una corporación independiente del Estado pero, fincada por encima del negocio lucrativo en los intereses de colectividad.

15 Trejo Delarbre, Raúl, "Violencia en los medios. La televisión, ¿espejo o detonador de la violencia en la sociedad?", en Sánchez Vázquez, Adolfo (coord.), *El mundo de la violencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Exactamente tres décadas después de aquel debate, la regulación de los medios de comunicación en México seguía siendo tan deficiente como cuando el diputado Ortiz Tejeda formulaba esas propuestas. En los siguientes años el organismo que sugería ese legislador fue planteado en numerosas ocasiones, en iniciativas de ley invariablemente condenadas a ser satanizadas por las corporaciones mediáticas y a quedar guardadas, entonces, en los archivos de las comisiones del Congreso que presuntamente se encargan de legislar para la radio y la televisión. Llama la atención que, desde aquel debate sobre el derecho a la información, en la Cámara de Diputados se sugiriera la creación de una entidad autónoma casi veinte años antes de que en 1996 esa fuera la solución para darle confiabilidad e independencia a la organización de las elecciones con el establecimiento del Instituto Federal Electoral.

La quinta de las propuestas de Ortiz Tejeda tenía también un espíritu pionero, al ocuparse de la regulación de las nuevas tecnologías de las comunicaciones. En 1977, Internet no existía ni siquiera de manera embrionaria, y en varias universidades estadounidenses apenas se comenzaba a plantear el enlace entre computadoras a distancia. La digitalización de las telecomunicaciones, que ya a finales del siglo permitiría reconocer como un nuevo contexto a la sociedad de la información, aun era un sueño tecnológico. Pero en México ya experimentábamos, de manera incipiente, las posibilidades de la televisión a distancia que, tanto por cable como por satélite, anunciaba la transmisión de contenidos originados en otros países, especialmente en Estados Unidos.¹⁶

A pesar de la juventud de aquellas tecnologías, Ortiz Tejeda las reconocía como formas de comunicación cuyo desarrollo podía enfrentarse al interés de la sociedad. En los segmentos finales de aquel discurso, dijo:

Tenemos que legislar para que la moderna tecnología de la cablevisión no convierta, al margen de la ley, la razón y el mero instinto de conservación, am-

16 La televisión por cable había funcionado desde años atrás en algunas zonas del norte de México pero en el Distrito Federal se desarrolló, con lentitud, a partir de 1970. En 1974 había 24 sistemas de cable en todo el país y aparte de reproducir los canales abiertos que ya se difundían en México ofrecían un menú con series estadounidenses y películas. Véase García Calderón, Carola, "El cable de Televisa", en Trejo Delarbre, Raúl (coord.), *Televisa, el quinto poder*, México, Claves Latinoamericanas, 1985, pp. 111 y ss. A fines de la década de los setenta aún no había servicios comerciales de televisión satelital pero ya se libraba una disputa entre la potestad estatal y los intereses privados en ese campo de las telecomunicaciones.

plias zonas de nuestra ciudad en enclaves coloniales, en objetivos de penetración ideológica y cultural. Regiones sometidas a una extraterritorialidad del lenguaje, la cultura y los valores nacionales. Tenemos que legislar para que la comunicación vía satélite no sea violación de nuestra soberanía, radiografía impune de nuestros recursos naturales y materias primas, sino instrumento de la confraternidad universal y comprensión humana. Legislemos, sí, a partir de estos dos renglones que hoy, espero por unanimidad, agregamos a uno de los más bellos artículos de nuestra Carta Fundamental. Legislemos, sí, para el siglo XXI, ojalá que con la misma lucidez y patriotismo que lo hicieron los hombres de la Reforma para nosotros, los mexicanos de este siglo.¹⁷

El discurso de Ortiz Tejeda debe haber durado casi una hora. Cuando todavía no se disipaban los aplausos que rubricaron aquella enjundiosa intervención, pidió la palabra la diputada Marcela Lombardo para retirar la propuesta que había formulado antes. De esa manera, dijo, la modificación al artículo 6o. constitucional podría ser aprobada de manera unánime. Así ocurrió, aunque en el debate ulterior, acerca del resto de los artículos que eran motivo de la reforma constitucional, se le volvió a mencionar. El diputado Miguel Montes García, también del PRI, apuntó: “El derecho a la información significa superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación; significa renovar la idea tradicional que entiende el derecho de información como equivalente a la libertad de expresión, es decir, libertad para el que produce y emite...”¹⁸

Más tarde, Gonzalo Altamirano Dimas, del PAN, respondió:

Aceptamos, efectivamente, el derecho a la información, no como una dádiva; aceptamos el derecho a la información como un elemento importante para que los partidos políticos puedan transmitir sus tesis y sus principios a todos los electores y para que éstos sean en última instancia los que determinen qué partidos políticos deben ser los de su preferencia.¹⁹

Había, de esa manera, entre los diputados, tres concepciones acerca del derecho a la información. La primera de ellas lo entendía como recurso para asegurar el derecho de los partidos a tener acceso a los medios

17 La intervención de Ortiz Tejeda la hemos consultado en *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., nota 4, pp. 6-117 a 6-126.

18 *Ibidem*, pp. 6-142.

19 *Ibidem*, pp. 6-144.

de comunicación. De allí la idea de que la garantía para la libertad de expresión, que es de carácter individual, se ampliaba para adquirir connotación social. Para otros legisladores, la idea de que se trataba de un derecho social implicaba que el Estado debía tutelar de alguna manera, aunque no acertaban a decir cómo, el derecho de los ciudadanos a recibir información completa acerca de los asuntos públicos. Y una tercera posición, a partir del reconocimiento al carácter social de ese derecho sostenía que, para que fuera efectivo, era preciso regular la actividad de los medios de comunicación.

VI. EN EL SENADO, ALUSIONES A MERCANTILISMO, MANIPULACIONES, DEMOCRACIA Y LOCUTORES

La discusión de la reforma constitucional llegó al Pleno del Senado de la República el 3 de noviembre de 1977. El dictamen que presentaron las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos indicaba, al referirse a la adición al artículo 60. de la carta magna:

...si se perfecciona el ejercicio de la democracia con mejores procedimientos e instituciones, resulta necesario fortalecer y hacer más operante el derecho a la libre manifestación de las ideas, considerando al individuo no sólo como emisor, sino como receptor de conceptos y, muy especialmente, al grupo social que es, en el mundo contemporáneo, el objetivo preferente de los medios de difusión.²⁰

Esa embrollada formulación no fue aclarada en el resto del dictamen ni en la glosa de la reforma constitucional que tuvo lugar durante los siguientes días. Las teorías de la comunicación más conocidas solían identificar a los públicos de los medios como *receptores* de mensajes, y subrayaban la condición desigual que experimentaban delante de las empresas e instituciones *emisoras*. Pero al revés de esas interpretaciones, el dictamen senatorial decía que era preciso reconocer al individuo ya no como emisor, sino como receptor de conceptos. Con esas definiciones, el dictamen pretendía enfatizar la novedad y también la singularidad que se incorporaba al ejercicio de la libertad de expresión. A los ciudadanos ya no se les reconocería únicamente el derecho de manifestarse con libertad

20 *Ibidem*, pp. 6-340.

(es decir, de ser *emisores*). En adelante, además, se les tendría como públicos con derecho a disponer de contenidos variados (esto es, a ser también *receptores*). Ésa era, por lo demás, una manera de legitimar el sesgo que se le imponía a la reforma, al considerar que sus beneficiarios eran los partidos políticos (que son o se pretende que sean representantes colectivos del interés sectorial de los ciudadanos) y no, directamente, los individuos. Tampoco se explicaba cuál era el “grupo social” considerado como destinatario preponderante de los medios de comunicación.

Más adelante ese dictamen subrayaba la imbricación del derecho a la información con la democracia:

Entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, es característica de los regímenes dictatoriales. El Estado mexicano, mediante la reforma propuesta, eleva a rango constitucional el derecho a la información, que es una de las bases de sustentación de la democracia como sistema de vida.

En otras palabras, en ese dictamen la clase política mexicana, o al menos un segmento fundamental de ella, reconocía que no habría democracia plena sin derecho a la información; entendía a esa prerrogativa social como un elemento distintivo entre los regímenes autoritarios y aquellos que no lo son, y subrayaba la necesidad de que la garantía de ese derecho residiera en el poder público y de ninguna manera en empresas privadas,: “No puede quedar en manos de los particulares, ni de organismos intermedios, sino que le corresponde al Estado garantizarlo”.²¹

Durante la discusión en el Pleno del Senado hubo pocas referencias a la modificación al artículo 6o. Casi todas las intervenciones estuvieron destinadas a otros artículos, especialmente los que permitirían que hubiera más partidos políticos y con mayores prerrogativas. El senador Ignacio Castillo Mena, del PRI, resumió el propósito que su juicio era central en la modificación al artículo 6o. constitucional:

21 “Dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República a la minuta con proyecto de decreto de la H. Cámara de Diputados...”, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., nota 4, pp. 6-340 y 6-341.

El derecho a la información ahora lo garantizará el Estado. Es necesario fortalecer la libre manifestación de las ideas, pero es igualmente importante la libre recepción de ellas. El ejercicio de la libertad, como causa y efecto de la democracia, debe presuponer el acceso del pueblo al conocimiento cabal del acontecer político, social, económico o cultural.²²

Según Castillo Mena, el derecho así regulado era la garantía de los ciudadanos para tener información acerca de los asuntos públicos relevantes.

Notoriamente más crítica resultó la postura de Jorge Cruickshank García, que fue el primer senador de un partido distinto del PRI, aunque no necesariamente de oposición porque fue electo como candidato de una alianza del Partido Popular Socialista (del que era dirigente nacional) y el Revolucionario Institucional. En la discusión acerca de las reformas constitucionales, consideró que la adición al artículo 60. tendría beneficios para la sociedad: “Si el Estado va a garantizar el derecho a la información al pueblo, el pueblo ya no podrá ser manipulado por los intereses minoritarios desde el punto de vista de la conducción de los instrumentos de la información social”. Se trataba, desde la perspectiva de Cruickshank, de una reforma que modificaría el comportamiento de los medios de comunicación.

¿Qué es lo que pasa ahora? ¿En manos de quién está la televisión? ¿La prensa misma? —se preguntaba el senador del PPS—. En manos de la minoría, de una verdadera minoría, es decir, son instrumentos de desinformación, de desorientación; y resulta que la orientación de nuestro pueblo está en manos de los locutores, y a veces algunos de ellos tienen la verdad absoluta y lo que dicen es lo que hay que seguir de pauta para la acción social y política de nuestro pueblo. ¿No es grave eso que gentes sin responsabilidad, sin pertenecer a ningún grupo social, digamos definido, a un partido que tiene una responsabilidad, pueda expresar sus juicios sin ninguna cortapisa y además decir la última palabra desde el punto de vista de los problemas nacionales e internacionales? Eso es grave.²³

Lo era, en efecto, pero no tanto la situación que describía ese legislador por Oaxaca como su discutible idea de la libertad de expresión. Cruickshank partía de un diagnóstico acertado, cuando advertía que los

22 Discusión en el Senado, en *Derechos del pueblo mexicano*, cit., nota 4, p. 6-355.

23 *Ibidem*, pp. 6-366 y 6-367.

medios de comunicación dependían de unas cuantas manos. También atinaba, aunque con exageración, al deplorar el excesivo peso de “los locutores” en la formación de los mexicanos. Pero cuando consideraba que en los medios únicamente debieran tener voz aquellos que representaban a un grupo social o a un partido político, el senador del PPS manifestaba una concepción corporativa y excluyente. Para él, la consecuencia fundamental de la reforma constitucional para el derecho a la información no era la apertura de los medios ni la diversificación de opciones en el campo comunicacional, sino solamente la posibilidad de que los partidos obtuvieran espacios gratuitos.

“Tenemos más derecho los dirigentes políticos —decía, más adelante— porque expresamos los juicios de nuestros partidos, las ideas, los principios, el examen de lo que se realice... está avalado por lo que pensamos y por lo que tenemos detrás, respecto a responsabilidad y apoyo”. Treinta años después aquel contraste que Cruickshank hacía entre el privilegio de los locutores que acaparaban el acceso a los medios y la representatividad de los legisladores, a pesar de la cual eran marginados en la televisión, recuerda el diferendo que en 2007 protagonizaron los concesionarios de los grupos de radiodifusión con el Senado cuando fueron aprobadas las reformas constitucionales que, entre otras consecuencias, implicarían la cancelación de la propaganda política pagada en los medios electrónicos. Tanto en 1977 como en 2007 algunos senadores insistieron en que ellos, habiendo sido electos por el voto popular, tenían una representatividad que las televisoras no podían acreditar de la misma forma. Los involuntarios ecos que tres décadas más tarde alcanzó aquella queja del senador del PPS indican que entre las muchas tensiones que experimentan los líderes políticos y los propietarios de los medios se encuentra una no siempre explícita, pero latente disputa por la representación de la sociedad. Los medios alcanzan tanta audiencia que sus propietarios, a menudo, creen que tienen el respaldo de quienes miran o escuchan sus estaciones. Pero el *rating* no es, necesariamente, síntoma de adhesión a un medio, y mucho menos a quienes lo manejan. En cambio, el voto en las elecciones sí manifiesta el apoyo del ciudadano a una u otra opción política.

Otro senador, el priísta Blas Chumacero, también consideró que derecho a la información era acceso de los partidos a los medios y, de esta manera, posibilidad para irradiar su influencia social: “la información contribuirá a que la ciudadanía la reciba directa y se entere de los princi-

pios y programas de cada uno de los partidos contendientes”.²⁴ Más tarde, ya en la discusión artículo por artículo el senador Rafael Camacho Guzmán, quien además era dirigente de uno de los sindicatos nacionales de los trabajadores de la radiodifusión, le respondió a Cruickshank acerca de los locutores: “Pertencen a un cuerpo definido, el movimiento obrero; militan activamente en el partido político, el Partido Revolucionario Institucional”. A ese legislador priísta no le inquietaba la propuesta del diputado popular socialista para que todos los locutores tuvieran que estar afiliados a un partido. Lo que Camacho insistía en señalar era que quienes trabajaban al frente de un micrófono en la radiodifusión mexicana ya eran miembros de un partido y solamente de uno, el que él representaba.

Respecto del derecho a la información, el líder sindical coincidía con otros senadores: “significa superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación, significa renovar la idea tradicional, que entiende el derecho a la información como equivalente de la libertad de expresión”.²⁵ En su turno, el senador Mario Carballo Pazos, también del PRI, ponderó la reforma, porque “un ciudadano bien informado será indudablemente un mejor ciudadano por su calidad participativa”.²⁶ Después de ser aprobada en los congresos estatales la reforma a 17 artículos constitucionales, entre ellos el 6o., fue promulgada el 6 de diciembre de 1977 en el *Diario Oficial de la Federación*.

VII. UN DERECHO SIN REGLAMENTAR Y LA INTERESADA “CUADRATURA DEL CÍRCULO”

La consagración constitucional del derecho a la información fue vista por un pequeño segmento de la clase política mexicana como la oportunidad para actualizar la legislación que ya regulaba a los medios, especialmente la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960. En ese ordenamiento se establecía la entrega discrecional de concesiones por parte del gobierno, una enumeración limitada de responsabilidades en materia de contenidos y disposiciones en temas como la difusión de publicidad y la organización de los medios no comerciales que, al carecer de precisiones

24 *Ibidem*, pp. 6-375.

25 *Ibidem*, pp. 6-389 a 6-391.

26 *Ibidem*, pp. 6-395.

en esa misma Ley o en su reglamento, por lo general quedaban incumplidas. Para la mayor parte de los beneficiarios de las concesiones de televisión y radio, en cambio, la modificación al artículo 6o. constitucional era un añadido simbólico que no debía tener consecuencias en la legislación secundaria.

Ambas posiciones se confrontaron durante más de tres décadas. No haremos aquí la enumeración de los sucesivos y por lo general infructuosos esfuerzos de algunos legisladores junto con periodistas y académicos, que durante ese lapso pugnaron para que las reglas de la radio y la televisión fueran actualizadas. En tanto las normas para la competencia entre los partidos habían sido renovadas en 1977 y experimentarían nuevos cambios en distintas oleadas de reforma electoral, las reglas para el funcionamiento de los medios de comunicación, que irradian mensajes hacia la mayor parte de los mexicanos, siguieron intocadas.

En 1980 se realizó la primera de varias consultas acerca de la legislación para los medios. Al rechazo de las empresas de comunicación que no querían que fuera modificada la legislación que les permitía usufructuar con escasa supervisión y pocas responsabilidades las concesiones que ya tenían, por lo general se añadía la complacencia del poder político. En mayo de 1981, el entonces presidente de la Cámara de Diputados y antiguo locutor de la radio y la televisión comerciales, Luis M. Farías, canceló las expectativas acerca de una reforma legal para los medios cuando anunció: “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 porque representaban un atentado directo a la libertad de expresión”.

En las propuestas de reforma que circulaban en aquellos años se insistía en establecer nuevos parámetros para la asignación de concesiones, crear una autoridad independiente del gobierno para esa y otras tareas regulatorias, propiciar contenidos de calidad y regular la transmisión de los programas no aptos para menores, ampliar los recursos y la cobertura de las televisoras y radiodifusoras culturales. Propuestas de ese corte alimentaron iniciativas y deliberaciones durante más de un cuarto de siglo. En prácticamente todos esos documentos y discusiones al derecho a la información se le entendía únicamente en sus implicaciones relacionadas con los medios de comunicación y, desde luego, con la libertad de expresión de los ciudadanos. La idea del derecho de acceso a la información

pública no solía figurar entre esas inquietudes aunque de cuando en cuando había sido mencionada, con otras denominaciones.

En 1981, un grupo de investigadores elaboraron a iniciativa de la Presidencia de la República un complejo y extenso anteproyecto de Ley General de Comunicación Social. Allí se incluía un capítulo sobre “información gubernamental”, en donde se consideraba que “la acción de gobierno, en todas las instancias de los poderes federal, estatales y municipales, tiene carácter público y es de interés social”. Y se proponía establecer: “El Estado garantizará a todos los miembros de la comunidad el libre y oportuno acceso al conocimiento de tal acción y, en general, a la información que la misma genere”. Cada dependencia del Estado debería “establecer e implantar mecanismos de organización interna que les permitan atender oportunamente y en forma directa, las demandas de la ciudadanía en materia de información sobre hechos o situaciones que correspondan a la competencia de la dependencia que integran”. Aquella propuesta se refería al “derecho de acceso a la información oficial” y contemplaba salvedades, como la información de carácter personal y la que fuera calificada como reservada por la autoridad competente.²⁷ Aunque el capítulo acerca de ese tema ocupaba solamente 5 de las 221 que tenía la propuesta de articulado de ese anteproyecto, llaman la atención sus similitudes con algunos de los principales postulados de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública que sería promulgada 21 años después.

Otro antecedente por lo general soslayado en este tema es la iniciativa de reformas al artículo 6o. constitucional que presentó en octubre de 1983 el grupo parlamentario del Partido Demócrata Mexicano en la Cámara de Diputados. Allí se proponía la siguiente redacción para dicho artículo: “El derecho a la información será garantizado por el Estado, por lo cual las distintas autoridades estarán obligadas a dar a conocer los datos de sus actividades y recursos; en los términos que establezcan las leyes respectivas”.²⁸ También se proponía una adición al artículo 8o. constitucional, acerca de las obligaciones de los funcionarios públicos ante las solicitudes de datos e informes que les presentaron los ciudadanos.

27 “Anteproyecto de Ley General de Comunicación Social. Tomo XX. La propuesta legal”, mimeo, 1981, pp. 4377 a 4382.

28 “Iniciativas de reformas que no prosperaron”, *Derechos del pueblo mexicano*, cit., nota 4, pp. 6-468.

El anteproyecto de Ley General de Comunicación Social, para cuya preparación se había creado un amplio equipo de trabajo convocado por la Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República, fue descartado en septiembre de 1981 cuando se hizo pública la existencia de ese documento sin que hubiera sido aprobado por el presidente López Portillo. La iniciativa de los legisladores del PDM en 1983 quedó congelada, hasta donde sabemos sin dictaminar siquiera, en la Cámara de Diputados.

Salvo excepciones como éstas, cuando en la discusión legislativa, académica o periodística se hablaba del derecho a la información, no se tomaba en cuenta lo que más tarde sería denominado como derecho al acceso a la información pública. No fue sino hasta 2002 cuando, como es sabido, ambas cámaras del Congreso aprobaron la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, después de un publicitado proceso de acercamientos entre varias iniciativas sobre ese tema.

VIII. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN NO SE AGOTA EN EL DERECHO DE ACCESO

La necesidad de ampliar la cobertura y precisar los principios de la Ley de Transparencia condujeron al empeño para garantizar constitucionalmente el derecho de acceso a la información. A fines de 2006 la Cámara de Diputados aprobó una moción de todos los partidos representados en ella para respaldar el proceso de incorporación de ese derecho al artículo 6o. de la Constitución. En aquella declaración se decía, entre otras consideraciones:

Que el derecho a la información, en tanto garantía fundamental de toda persona, implica el derecho al acceso a los archivos, registros y documentos públicos; el derecho a escoger de entre las fuentes que generan dicha información, las libertades de expresión y de imprenta; el derecho de asociación con fines informativos, así como el derecho a recibir información objetiva, completa y oportuna, es decir, el derecho a atraerse información, el derecho a informar y el derecho a ser informado.²⁹

29 “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que el pleno de la cámara de diputados, expresa su voluntad por fortalecer el derecho fundamental de acceso a la información y la transparencia”, mimeo, 16 de noviembre de 2006.

Pertinente por la cobertura que le proporcionaba al reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública, esa interpretación del derecho a la información (sin mayores sustantivos ni adjetivos) seguía padeciendo la pobreza que durante tres décadas se le impuso a ese concepto. Cuando en 1977 fue incorporado a la Constitución, el derecho a la información careció de tantas precisiones que cada quien lo entendió como quiso y pudo. Al cabo de los años parecía generalizarse la idea de que, siendo derecho de la sociedad, tendría que traducirse en diversas regulaciones para los medios de comunicación de masas y en garantías para que los ciudadanos reciban contenidos definidos por la pluralidad y la calidad. Más recientemente, los argumentos para justificar la constitucionalización del acceso a la información pública, que es una de las vertientes de ese derecho a la información, vuelven a tener insuficiencias. El problema central no se encuentra en lo que diga o deje de decir el texto del artículo 6o. constitucional, sino en las ausencias y omisiones de las leyes presuntamente reglamentarias de ese derecho.

Quizá varias de tales deficiencias sean resueltas en el proceso que se inició en 2006 con la aprobación de una reforma que acentuaba los privilegios de las corporaciones mediáticas, continuó con la descalificación de tales modificaciones por parte de la Suprema Corte y desembocó en una nueva reforma constitucional que reduce el poder político de las empresas de comunicación y podría propiciar la creación de una nueva legislación en esa materia. En mayo de 2006 fueron promulgadas varias reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión —las primeras que se hacían a ese ordenamiento desde su creación en 1960— que ampliaban los beneficios de las empresas radiodifusoras que ya disfrutaban de concesiones. Aquellas reformas a esa ley federal y a la de Telecomunicaciones eran tan parciales a favor de las empresas ya existentes, que se les conoció como “Ley Televisa”, y la mayor parte de ellas fueron consideradas inconstitucionales, un año después, por la Suprema Corte de Justicia.

El rechazo de los ministros de la Corte a la Ley Televisa contribuyó de manera importante a vivificar el contexto crítico que ya existía en México respecto de los consorcios comunicacionales. Las exigencias para que las leyes destinadas a los medios —especialmente la de Radio y Televisión— fueran reformadas, pero no con el propósito de incrementar los privilegios de las empresas dominantes en ese campo sino para propiciar más diversidad y calidad, ahora fueron compartidas por legisladores

de los partidos políticos nacionales. En septiembre de 2007, senadores de los partidos Acción Nacional, el Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática impulsaron una nueva reforma constitucional en materia electoral que, entre otras medidas, cancelaba la contratación de propaganda política en la radio y la televisión. Los anuncios de campaña de los partidos se difundirían, de acuerdo con esa reforma, en los tiempos de los cuales dispone el Estado en esos medios. Junto con una importante colección de cambios, que serían promulgados ya en las últimas semanas de 2007, esa reforma incluyó una nueva adición al artículo 60. constitucional, ahora para garantizar el derecho de réplica. A ese artículo, para entonces, se le habrían realizado tres modificaciones: la que en diciembre de 1977 estableció el derecho a la información, la que en julio de 2007 incorporó el derecho de acceso a la información y la que a fines de ese mismo año agregó el derecho de réplica.³⁰

30 El artículo 60. constitucional quedó de esta manera:

“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 de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.

Las dos adiciones efectuadas en 2007 señalan con toda claridad que la consumación de tales garantías requiere de la existencia de legislaciones específicas en cada una de esas materias. El derecho de réplica, se dice, “será ejercido en los términos dispuestos por la ley”. El de acceso a la información implica que la información reservada lo será “en los términos que fijen las leyes”; la información relativa a la vida privada y los datos personales también está sujeta a “las excepciones que fijen las leyes”; la información acerca de los recursos públicos entregados a personas físicas o morales depende de los procedimientos que “las leyes determinarán”; la inobservancia a esas normas “será sancionada en los términos que dispongan las leyes”. Línea tras línea, las adiciones recientes al artículo 6o. constitucional hacen depender las garantías así consagradas de la existencia de leyes subordinadas a ese artículo.

En cambio, además de la precariedad en su definición, la garantía estatal para el derecho a la información, creada en la reforma constitucional de 1977, carece de exigencias para una legislación específica. Esa ausencia no sería relevante si la legislación destinada a los medios hubiera sido actualizada. Pero junto con la pobreza de la formulación constitucional en esa materia, el país y la sociedad han padecido la inexistencia de una legislación para medios de comunicación que se encuentre a la altura del desarrollo político y cívico de México. Con ello queremos decir que la legislación necesaria, independientemente de que exista referencia a ella en el multimencionado artículo constitucional, tendría que atender asuntos tan variados como las reglas para que el régimen de concesiones deje de ser manejado discrecionalmente, el impulso a contenidos distintos de los que han sido habituales en los medios electrónicos, la creación de un cuerpo regulador autónomo respecto del gobierno, pero también de las empresas en ese ramo, el aprovechamiento de la convergencia tecnológica para propiciar diversidad de contenidos y participación de las audiencias, y no solamente multiplicar las ganancias de las empresas comunicacionales, el establecimiento de límites a la propiedad monopólica de medios de información, etcétera.

En julio de 2007, a consecuencia de la resolución de la Suprema Corte de Justicia acerca de la “Ley Televisa”, el Senado creó un grupo de trabajo, con legisladores de todos los partidos representados en esa Cámara, para revisar la legislación en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Los asuntos a considerar en una legislación congruente con el desarrollo tecnológico, pero también con la diversidad política y la madurez

social que hay en México, son tan abundantes que en la agenda que dieron a conocer a fines de septiembre de ese año los senadores identifican al menos cuarenta asuntos, organizados en siete grandes capítulos, que debieran ser considerados para tal reforma.³¹

Una primera colección de temas se refiere a la jurisdicción y la competencia del organismo que regularía a los medios y las telecomunicaciones. Deslinde respecto de las atribuciones que tiene en ese campo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, formas de integración de tal organismo, requisitos para los ciudadanos que formarían parte de él, atribuciones que alcanzaría y compromisos para que rinda cuentas de su desempeño, forman parte de ese rubro.

En segundo lugar estarían las modalidades del régimen de autorizaciones, tanto para los servicios de telecomunicaciones como para la radiodifusión y la administración del espectro radioeléctrico. Aquí se mencionan formas de descentralización y competencia, homogeneización de criterios para autorizar concesiones, modalidades de la inversión extranjera, criterios y mecanismos para el otorgamiento, la duración y la renovación de concesiones, así como para su posible revocación, y protección de los derechos de los consumidores.

Modernización y convergencia tecnológica, el capítulo tercero involucra criterios para autorizar y administrar servicios adicionales de telecomunicaciones, certificación de equipos, estándares tecnológicos para la radio, rectoría del Estado sobre el espacio radioeléctrico, diques a la concentración monopólica y formas de interconexión entre diferentes sistemas, entre otros puntos.

Un cuarto apartado se ocuparía de las condiciones para que pueblos y comunidades indígenas tengan medios de comunicación.

El quinto se refiere al régimen de los medios públicos y comunitarios.

En sexto término está el asunto de los contenidos, que incluye criterios para calificar la programación, horarios de clasificación, porcentajes de programación nacional, transmisión de los programas de televisión abierta en sistemas de televisión codificada, normas para la publicidad, uso de los tiempos de Estado y regulación del derecho de réplica.

³¹ *Agenda temática de trabajo del grupo plural para la revisión de la legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión*, Documento del 26 de septiembre de 2007.

El séptimo rubro se refiere a las nuevas sanciones para empresas de radiodifusión y/o telecomunicaciones y a la creación de mecanismos para resolver controversias.

Es posible que, más de tres décadas después, los legisladores respondan al requerimiento que en 1977 hacía el diputado Carlos Ortiz Tejeda cuando instaba: “Legislemos, sí, para el siglo XXI, ojalá que con la misma lucidez y patriotismo que lo hicieron los hombres de la Reforma para nosotros, los mexicanos de este siglo”. Es posible.