

20781

1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

PROGRAMA DE POSGRADO DE DERECHO

LA NORMATIVIDAD JURÍDICA DE LOS MEDIOS DE
COMUNICACIÓN EN MÉXICO, EN LAS
POSTRIMERÍAS DEL SEGUNDO MILENIO (1994-2000)

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTORA EN DERECHO

PRESENTA LA MAESTRA
ADRIANA BERRUECO GARCIA

DIRECTOR DE TESIS: DR. AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL



NAUCALPAN DE JUÁREZ, EDO. DE MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA NORMATIVIDAD JURIDICA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION EN MEXICO, EN LAS POSTRIMERIAS DEL SEGUNDO MILENIO (1994-2000), Es una obra registrada ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la SEP.

**© Derechos Reservados 2002, en favor de Adriana Berrueco García.
Queda prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, de esta obra sin autorización por escrito de la autora.**

DEDICATORIAS

A Adriana Berrueco García, porque transforma sus sueños en realidades.

A don Cuauhtémoc Berrueco Lara, mi padre, mi guía, mi maestro, con todo mi corazón le dedico el mejor fruto de nuestros 37 años de lucha.

A Víctor Hugo Rascón Banda, maestro, abogado y artista que lucha permanentemente por transformar la realidad social. Con mi agradecimiento por brindarme sus conocimientos y experiencia, los cuales fueron de enorme trascendencia para la integración de esta tesis.

A Hugo Sánchez Márquez, porque el sueño que se materializa en esta tesis nació al verlo triunfar en nuestro estadio. Siempre he reconocido en Hugo las cualidades que todo universitario debe tener: elevada autoestima, tenacidad, profesionalismo y espíritu de superación.

Al doctor Manuel Becerra Ramírez, por abrir para mí las puertas del maravilloso universo que es la Propiedad Intelectual. Por sus esfuerzos para lograr que la UNAM sea el mejor centro de enseñanza e investigación de las Humanidades y las Ciencias Sociales.

A los estudiantes de la primera generación de la carrera de Ciencias de la Comunicación (Plan 97), de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, especialmente a Noé Escalante y Adrián de la Tejera. Ustedes son el principal incentivo que me impulsa a seguir escribiendo la historia del neoliberalismo mexicano.

Finalmente, al gran amor de mi vida: la Universidad Nacional Autónoma de México. ¡Hasta la victoria siempre!

AGRADECIMIENTOS

A la señora Socorro García Barroso, por darme la vida y por enseñarme los milagros que el amor maternal puede lograr.

A la mujer a quien el mundo conoce como Gabriela Catalina Gutiérrez Felgueres, pero cuyo verdadero nombre es: ternura. Por enseñarme a vivir con amor y optimismo. Por llenar 16 años de mi vida de su principal cualidad: la ternura.

A mi abuela Inés, por educarme y templar mi carácter para lograr mis objetivos profesionales. Sé que allá, donde vive con las estrellas comparte la felicidad que me proporciona concluir este Doctorado.

A Rosa María Valles Ruiz, mi hermana y amiga, el ángel que Dios puso en mi camino para que lograrara vivir la maravillosa experiencia de estudiar el Doctorado en Derecho.

AGRADECIMIENTOS

Al doctor Augusto Sánchez Sandoval, mi Tutor principal, quien a lo largo de tres años hizo patente su gran calidad humana, a la que en mucho debo el éxito de mis estudios de Doctorado.

Al doctor Enrique Piña Garza, universitario de corazón que confía en los jóvenes; por su generoso respaldo para la realización de esta trascendental parte de mi proyecto de vida.

A los sinodales de esta Tesis, que con su profesionalismo, generosidad y sabiduría enriquecieron mi investigación.

A todos los maestros que desde preescolar hasta el doctorado, compartieron conmigo sus conocimientos. De este último ciclo recordaré con especial afecto las enseñanzas de los abogados José Luis Caballero Leal y Ramón Obón León.

A mi amigo Darío Villaseñor, por su desinteresado y eficaz apoyo.

Hilda Trujillo Soto, Margarita Luna Ballinas, Rodolfo Arias, Oscar Estrada Chávez, Marco Antonio Rascón Córdova y Víctor Hugo Rascón Banda enriquecieron esta Tesis con los testimonios que me proporcionaron. Para todos ellos mi agradecimiento por ayudarme a reconstruir la historia del Marco Jurídico de la Comunicación en el sexenio zedillista.

A mis amigos que, desde la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, me apoyaron en este proceso formativo, especialmente: Silvia Cabrera Nieto, Ma. Teresa Camarillo, Othón Camacho Olín, Cristina Godínez Contreras, Lydia Martínez Robles, Susana Nava Angeles, Elodia Pérez-Gavilán, Zaida Rodríguez Monsalvo y los doctores Guillermina Baena Paz y Juan Felipe Leal y Fernández.

Al licenciado Diego Valdés Medina, por apoyar la impresión de esta tesis.

A mis amigas del Programa de Posgrado de Derecho de la UNAM: Venus Armenta, Cristina Belmont, Leyda Castillo, Guadalupe Durán, Susana Hernández Pacheco y Clara Vargas.

La autora de esta Tesis expresa su agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México por la beca que le otorgó, a través de la Dirección General de Estudios de Posgrado, para realizar sus estudios doctorales en el periodo 1999-2002.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	1
1.1. El método de la Teoría de Sistemas.....	2
Sistema Social.....	3
Los subsistemas	5
La comunicación en los sistemas.....	5
La complejidad del periodo de estudio.....	7
Estrategias de reducción de la complejidad.....	9
La generalización de las expectativas.....	10
1.2. El Sistema Jurídico.....	13
1.2.1. Subsistema Jurídico de la comunicación en México.....	15
1.3. El Sistema Político.....	17
La diferenciación del Sistema Político.....	18
Subsistemas políticos sujetos a estudio.....	18
1.3.1. El subsistema de los grupos de presión.....	20
Elementos de Poder.....	21
Métodos de presión.....	23
Fuentes consultadas en el Capítulo	25
CAPÍTULO 2 MARCO HISTÓRICO DE LA NORMATIVIDAD JURÍDICA DE LA COMUNICACIÓN	
2.1. Evolución de las normas constitucionales sobre comunicación.....	27
2.2. Los medios de comunicación y su normatividad secundaria.....	32
2.2.1. Medios impresos.....	32
Antecedentes recientes de la normatividad de la prensa.	33
2.2.2. Cinematografía.....	34
Desarrollo de la normatividad de la cinematografía.....	34
2.2.3. Radio y Televisión.....	35
La regulación Jurídica sobre Radio y Televisión.....	37
2.2.4. Aspectos conexos a los medios de comunicación.....	39
Telecomunicaciones. Satélites de comunicación.....	39
Derechos de Autor.....	40
Publicidad.....	41
2.3. Antecedentes de la influencia del Sistema Político en el subsistema de la normatividad de la comunicación.	
2.3.1. La Ley Federal de Radio y Televisión.....	43
2.3.2. El tiempo fiscal del Estado ¿premio por el silencio?	45
2.3.3. El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.....	49
2.3.4. El Reglamento del Servicio de Televisión por Cable.....	51
Fuentes consultadas en el Capítulo	54

CAPÍTULO 3. CONTEXTO GENERAL DEL PERIODO 1994-2000 EN MÉXICO	56
3.1. Sistema Económico	
3.1.1. La crisis económica de diciembre de 1994.....	58
3.1.2. La política zedillista examinada por la OMC, 1997.....	59
3.1.3. Los Acuerdos comerciales durante el sexenio.....	61
3.1.4. Factores económicos al final del sexenio.....	62
Privatizaciones de empresas públicas	64
3.2. Sistema Político.	65
La nueva correlación de las fuerzas políticas.	65
3.2.1. El subsistema de los grupos de centro.	67
3.2.2. El subsistema de las fuerzas de izquierda.	70
3.2.3. El subsistema de las fuerzas de derecha.....	75
3.3. Sistema de los Medios de Comunicación.....	79
3.3.1. El subsistema de los medios de comunicación comerciales. Medios impresos.....	79
Radio y Televisión comerciales.	81
La cinematografía.	84
3.3.2. El subsistema de las acciones de gobierno en materia de comunicación. Empresas relacionadas con medios impresos. Cinematografía.....	86
Radio y Televisión.	87
Telecomunicaciones.	88
La normatividad jurídica de los medios de comunicación.....	89
Fuentes consultadas en el Capítulo	90

CAPÍTULO 4. EL MARCO JURÍDICO DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS DE COMUNICACIÓN	93
4.1. "La normatividad que hace ruido".	94
4.1.1. Ley Federal de Cinematografía.	95
La reforma de 1996.....	95
La reforma de 1999, virtualmente una nueva Ley... ..	97
Principales modificaciones de 1999.....	98
Incidencia del Sistema Político en el subsistema jurídico de la cinematografía.....	106
¿Cómo se comunicaron el Sistema Político y el Sistema Jurídico para resolver la contingencia del doblaje?	108
¿Cómo se comunicaron el Sistema Político y el Sistema Jurídico para resolver la contingencia tiempo de pantalla?	111
4.1.2. Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía.....	115
Problemas Jurídicos del Reglamento.....	117
4.2. La Normatividad de la Radio y la Televisión.....	119
4.2.1. Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos.	120
4.2.2. Ley Federal de Radio y Televisión.....	126
Fuentes consultadas en el Capítulo	128

CAPÍTULO 5. LA NORMATIVIDAD DEL DERECHO AUTORAL

5.1. La Ley Hecha por Legos del Derecho.....	130
5.1.1. Procedimiento de creación de la Ley.....	130
5.1.2. Aspectos relevantes de la Ley Federal del Derecho de Autor.....	132
5.1.3. La diferenciación en el subsistema Derecho Autoral.....	138
5.1.4. Incidencia del Sistema Político en el subsistema jurídico de los derechos de Autor.....	141
5.1.5. La reforma de 1997 a la Ley Federal del Derecho de Autor.....	147
5.2. Otro Reglamento que Legisla.....	148
Fuentes consultadas en el Capítulo	153

CAPÍTULO 6. LA NORMATIVIDAD DE LA PUBLICIDAD Y DE LAS TELECOMUNICACIONES.

6.1. La normatividad de la Publicidad.....	155
Funciones de la Publicidad.....	156
El programa zedillista en materia de Publicidad.....	157
6.1.1. La Ley General de Salud.....	158
6.1.2. El Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Publicidad.....	161
Incidencia de los Sistemas Político y Económico en el Jurídico.....	162
6.1.3. La Ley Federal de Protección al Consumidor	167
6.2. La normatividad de las Telecomunicaciones	169
6.2.1. La Reforma Constitucional de 1995.....	170
Factores de irritación Intersistémica.....	170
Influencia del Sistema Político en el Jurídico.....	176
6.2.2. La Ley Federal de Telecomunicaciones	179
Aspectos fundamentales de la Ley.....	180
Influencia del Sistema Político en el Jurídico.....	182
¿Cómo actuaron los grupos de poder en este proceso.....	186
6.2.3. La Instrumentación de la Ley	189
La Comisión Federal de Telecomunicaciones.....	189
El Reglamento de Comunicación Vía Satélite	190
Fuentes Consultadas en el Capítulo	192
CONCLUSIONES	194
ADENDA.....	208

INTRODUCCIÓN

Derecho y Poder son dos realidades sociales que han recorrido unidas los caminos de la Historia, y al parecer tienen ya un vínculo indisoluble. Testigos y, en muchas ocasiones, copartícipes de esta relación son los medios de comunicación masiva.

En esta Tesis abordó un segmento de la relación que este binomio tuvo en México durante el periodo 1994-2000, específicamente el que se refiere al Marco Normativo de los medios de comunicación.

Aún sin ser su función dentro del Sistema Social, el Derecho ha sido una fuente legitimadora del Sistema Político (poder). Los medios de comunicación también cumplen con esta función para las acciones políticas ya que procuran para el régimen de poder altos grados de consenso de la población que permiten al primero desarrollarse con cierta tranquilidad, evitándole recurrir al empleo de la fuerza.

Durante el siglo XIX mexicano las luchas políticas se dieron en gran medida a través de los periódicos, y varios de nuestros grandes legisladores eran los periodistas más importantes de esa época, eran los formadores de la opinión pública. En las dos primeras décadas del siglo XX, a nivel mundial, la relación entre el Derecho de los medios de comunicación y la Política fue más visible con el advenimiento de la radiodifusión, la que se vinculó de inmediato con las actividades publicitarias. En el caso de México, la cinematografía y la radio fueron utilizadas por los gobiernos postrevolucionarios como vehículos de divulgación ideológica; paralelamente, los empresarios de estos medios electrónicos se fueron constituyendo en grupos de poder, que en las diferentes etapas de la historia de México han tenido la capacidad de presionar y/o persuadir al poder público para que emita disposiciones jurídicas favorables a sus intereses.

En nuestro país la creación y reforma de ordenamientos jurídicos sobre medios de comunicación siempre ha generado polémicas porque:

A) Su contenido refleja la forma en que cada gobierno se ha relacionado con los propietarios de los *mass media*; es una relación cuyo manejo ante la opinión pública se torna complicado porque vincula a dos poderes aparentemente antagónicos, es decir, entre empresarios (nacionales y extranjeros) y un gobierno que, de 1917 al 2000 manifestó —a nivel discursivo— su predilección por las clases marginadas del país y por el nacionalismo.

B) La actividad normativa es una forma de control que tiene cada régimen para acotar las libertades de expresión y de imprenta, que en un sistema político autoritario, como ha sido el de México, son libertades cuyo ejercicio pleno es peligroso para el grupo gobernante.

Después de estudiar el desenvolvimiento del Marco Jurídico de los medios de comunicación en México de 1917 a 1994, puedo afirmar que de la década de los veinte hasta 1988 —incluso en el sexenio de Miguel de la Madrid— en esta clase de ordenamientos estuvo presente el discurso del nacionalismo revolucionario y las posturas propias de un Estado intervencionista y benefactor, actitud que cambió drásticamente en el sexenio de Carlos Salinas, pues la normatividad de los medios de comunicación corrió la misma suerte que el Marco Jurídico general del país: se ajustó al programa neoliberal salinista.

Tomando en consideración estos antecedentes nació mi interés por conocer y analizar las transformaciones que operaron en la normatividad de los *mass media* mexicanos durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo. Consideré que este lapso era interesante por varias razones, entre ellas porque observé un gran dinamismo en la actividad reformadora del Marco Jurídico de la comunicación, la cual se inició desde el primer mes del gobierno del presidente Zedillo, con la modificación al artículo 28 Constitucional. También consideré relevante la nueva correlación de las fuerzas políticas durante este sexenio, en la que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) seguía detentando la Presidencia de la República

y su titular continuó implementando una política neoliberal, pero los partidos de oposición comenzaron a ocupar mayores espacios en la esfera pública. El ejemplo más representativo de este reacomodo del poder fue la integración de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, en la cual el partido de Estado (PRI) perdió la mayoría, ésta quedó distribuida entre legisladores de oposición (de izquierda y derecha) con capacidad para decidir plenamente sobre el contenido que podría tener el Marco Jurídico del país. En general, el periodo de estudio fue altamente complejo en todos los sectores.

Por ello surgieron las siguientes preguntas de investigación:

La nueva correlación de las fuerzas políticas en México ¿tuvo alguna incidencia en la normatividad de los medios de comunicación?

¿Cómo afectó la política neoliberal del presidente Zedillo al Marco Jurídico de los *mass media*?

¿Qué efectos generó en dichos ordenamientos, la implementación definitiva del Tratado de Libre Comercio de América del Norte?

Con base en estas preguntas de investigación, el Objetivo Central de esta Tesis es el análisis de las fuentes reales del Derecho en la parte que corresponde a los medios masivos de comunicación; mi búsqueda se orientó a encontrar los factores políticos que influyeron en el contenido de las normas que rigen a los *mass media*, utilizando el método de la Teoría de los Sistemas Sociales (del que abundaré posteriormente); por lo cual este Objetivo en términos sistémicos significa: analizar las formas de comunicación que se dieron entre el Sistema Jurídico (Derecho) y el Sistema Político (Poder).

La Tesis también tuvo como Objetivos Específicos conocer y analizar los ordenamientos jurídicos que se crearon o modificaron durante el periodo de estudio; motivo por el cual en los Capítulos 4 a 6 dediqué un espacio amplio a describir el contenido de las leyes y reglamentos de nueva creación.

El subsistema jurídico objeto de estudio de esta Tesis comprende la normatividad de los medios impresos, cinematografía, radio y televisión; y los que he denominado Aspectos conexos de los medios de comunicación: Derechos de Autor, Publicidad y Telecomunicaciones (satélites de comunicación).

METODOLOGÍA

La investigación que presento buscó enriquecer los esquemas de análisis estrictamente jurídicos que han prevalecido en el estudio de los Sistemas de Derecho, por esta razón elegí como método para estudiar el Marco Jurídico de los medios de comunicación y sus fuentes reales, al de la Teoría de los Sistemas Sociales, ya que ofrece la posibilidad de analizar a profundidad los momentos y fenómenos más complejos de la realidad (como fue el periodo de estudio de esta Tesis), mediante la observación global de la operación de un sistema (y sus subsistemas) y de su relación con el entorno (otros Sistemas).

De manera resumida este método se sustenta en lo siguiente: Cada Sistema tiene reglas propias de operación (autorreferencialidad), también es autopoietico porque crea su propia estructura o elementos de que se compone (subsistemas), y tiene estrategias específicas de reducción de la complejidad, que en conjunto le dan una identidad propia al Sistema y lo hacen diferente del entorno. Todos los Sistemas Sociales tienen como rasgo característico la comunicación, se relacionan entre sí mediante diferentes formas de comunicación (irritación o interpenetración). En el Capítulo 1 enuncio y explico las características y constitución de los Sistemas Político y Jurídico, las cuales sirven como categorías del análisis que realicé a la normatividad de los medios de comunicación del periodo 1994-2000, el cual desarrollo en los Capítulos 4 a 6.

Aunque las principales categorías de análisis que utilicé en esta tesis provienen de la visión teórica de Niklas Luhmann, también consideré los enfoques de otros teóricos sistémicos como Walter Buckley, Raffaele de Giorgi y el politólogo David Easton.

Las técnicas empleadas para el acopio de la información en la que se apoyó esta Tesis fueron el Sistema de sustentación documental y el trabajo de campo. La primera se basó en la consulta y análisis de fuentes documentales (bibliográficas, hemerográficas y archivológicas) que fueron principalmente: los Diarios de Debates de las Cámaras de Senadores y Diputados, las Iniciativas de Ley, Informes del Gobierno del Poder Ejecutivo, los textos de las leyes, reglamentos y decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, y ponencias presentadas en diversos foros; revistas y periódicos de información general y especializadas en comunicación, economía y política, y bibliografía especializada en Derecho, Comunicación, Ciencia Política y Sociología Jurídica.

En tanto, el trabajo de campo lo realicé en su modalidad de entrevistas abiertas, las cuales apliqué a personas que estuvieron vinculadas con la integración de los ordenamientos que estudio en esta Tesis.

ESTRUCTURA DE LA TESIS

El primer Capítulo está dedicado a la enunciación del Marco Teórico de la investigación, el cual se sustenta, fundamentalmente, en la Teoría de los Sistemas Sociales desarrollada por el jurista y sociólogo Niklas Luhmann; en él se expresan las características y conformación de los Sistemas Jurídico y Político, así como los principales subsistemas que en cada uno de ellos interactúan y le dan diferenciación respecto al entorno.

En el Capítulo 2 desarrollo el Marco Histórico, en el que hago una breve descripción del desenvolvimiento que tuvieron los medios de comunicación y su normatividad durante el siglo XX (de 1917 a noviembre de 1994), en los niveles Constitucional, legal y reglamentario. En este Capítulo también muestro los momentos más relevantes de la relación entre los Sistemas Político y Jurídico, en la que por influencia del primero el subsistema jurídico de los medios de comunicación fue irritado.

En el Capítulo 3 expongo el contexto general del sexenio zedillista, centrándose en la descripción de los Sistemas Político, Económico y de los medios de comunicación. En esta

descripción puse énfasis en los sucesos que tuvieron incidencia en el Marco normativo de los medios de comunicación.

En el Capítulo 4 analizo las transformaciones operadas en la normatividad de los medios electrónicos de comunicación, éstos son el cine, la radio y la televisión. En el caso del cine, expongo las reformas de 1996 y 1999 a la Ley Federal de Cinematografía, y las normas del Reglamento de dicha Ley pues aunque fue promulgado en marzo del 2001, lo considero como parte integrante del periodo de estudio, porque la mayor parte de su contenido se creó durante el sexenio del presidente Zedillo. En materia de radio y televisión expongo la nueva regulación que tienen ambos medios en su modalidad de paga, que está contenida en el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos (publicado en febrero de 2000); este Capítulo llega a su fin con la explicación de la reforma realizada a la Ley Federal de Radio y Televisión que se publicó en el Diario Oficial el último día de gobierno del presidente Zedillo.

En los Capítulos 5 y 6 realizo el estudio de la regulación de los aspectos conexos a los medios de comunicación. La normatividad del Derecho Autoral que se emitió en el periodo de investigación sustenta el Capítulo 5. El capítulo 6 está dedicado a las transformaciones vividas por el Marco Jurídico de la Publicidad y las Telecomunicaciones, este Capítulo es uno de los más extensos porque se analizan en él una reforma Constitucional, las modificaciones a dos Leyes (en materia de Publicidad) y tres ordenamientos de nueva creación: la Ley Federal de Telecomunicaciones y los Reglamentos de Comunicación Vía Satélite y el de la Ley General de Salud en materia de Publicidad.

Como corolario de esta Tesis expongo las Conclusiones a las que llegué con motivo de la aplicación de la Teoría de los Sistemas Sociales a la normatividad jurídica de los medios de comunicación en el periodo 1994-2000. En la parte final de este trabajo incorporé una Adenda en la que constan las modificaciones realizadas por el presidente Vicente Fox al Marco Jurídico de la comunicación en los dos primeros años de su gobierno.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Nuestro mundo, el de la transición entre dos milenios, es complejo, desconcertante y cambia con rapidez, tiene enormes poblaciones que le plantean al Estados grandes demandas individuales y colectivas, lo cual también genera enormes y complejos sistemas de derecho.

Para mostrar la pertinencia del modelo teórico metodológico que elegí para analizar la normatividad de los medios de comunicación es conveniente hacer una brevísimas descripción de las características de los sistemas jurídicos de este periodo de transición.

Según el jurista Lawrence Friedman (1993: 58-61), los sistemas jurídicos de finales del siglo XX en casi todas las sociedades occidentales, incluyendo al de México, se distinguen por los siguientes rasgos:

- 1) Son sistemas en movimiento; el cual es producto de los cambios sociales.
- 2) Son sistemas densos y ubicuos, que cubren un espacio social más amplio, por lo que quedan pocas áreas que no sean normadas por el derecho; hasta las esferas más personales e íntimas son reguladas por el derecho, fenómeno que se conoce como "juridificación".
- 3) La teoría básica de la legitimación en el derecho moderno es instrumental, es decir que las personas y grupos sociales o económicos, conciben y usan el derecho como un arma o herramienta para alcanzar sus objetivos sociales y económicos. Hoy es frecuente saber que los grupos de interés o de poder cabildan para obtener la emisión de normas que les ayuden a obtener sus propósitos (exención de impuestos, regulaciones más laxas, etc.). En el caso de México, especialmente en el ámbito de la comunicación, ha sido frecuente que

los empresarios de los *mass media* realicen cabildeos entre los legisladores para que el estatuto de los medios de comunicación se ajuste sólo a las necesidades de los intereses empresariales, sin tomar en consideración el uso social que debe darse a dichos medios, prevalece entonces una lógica instrumental del derecho.

4) La práctica del derecho y la cultura jurídica en general se están globalizando rápidamente; precisamente por la creación de zonas de libre comercio internacionales, las fronteras nacionales significan cada vez menos en términos económicos. Por ello puede hablarse de que estamos viviendo una etapa de convergencia de las culturas jurídicas, es decir, los sistemas jurídicos se están haciendo más semejantes conforme avanza el tiempo. En el caso de México, este fenómeno se ha estado desarrollando como consecuencia de los Tratados comerciales que nuestro país ha firmado, específicamente el de América del Norte, que ha originado que nuestro sistema jurídico de tradición romanística esté coexistiendo con el del *Common law*.

1.1. EL MÉTODO DE TEORÍA DE SISTEMAS

Para lograr los objetivos de esta tesis he elegido utilizar conceptos y categorías desarrollados por la *Teoría de Sistemas*. Las ventajas metodológicas que ofrece especialmente la Teoría de los Sistemas Sociales, es que ésta considera que puede profundizar en el conocimiento y análisis de los fenómenos más complejos al utilizar como unidades de estudio a los sistemas, los cuales para constituirse y funcionar, han tenido que realizar la selección de múltiples operaciones para resolver y reducir la complejidad de la realidad y la contingencia del sistema.

Con lo anterior quiero expresar que ante la enorme existencia de sucesos de la realidad, para el observador pueden pasar desapercibidos diferentes elementos que puedan ayudar a comprender a profundidad los fenómenos. Lo cual se puede evitar analizando los hechos de acuerdo a la esfera a la que deben pertenecer (SISTEMA) o en la que se reflejan

(ENTORNO). Para ello, la Teoría de los Sistemas Sociales nos obliga a definir las características intrínsecas de cada sistema para poder diferenciarlo de su entorno. En virtud de lo cual en las siguientes páginas definiré las características propias de los sistemas Jurídico y Político.

Con la finalidad de aclarar los criterios que utilizaré para caracterizar y diferenciar a los Sistemas Jurídico y Político, en este subcapítulo expondré los conceptos que considero centrales de la Teoría de Sistemas.

CONCEPTO DE SISTEMA

En su acepción clásica un sistema es "un complejo de elementos o componentes directa o indirectamente relacionados con una red causal, de modo que cada componente está relacionado por lo menos con varios otros, de modo más o menos estable, en un lapso dado" (Buckley, 1982: 321).

SISTEMA SOCIAL

El sistema social es "una conexión provista de sentido de acciones sociales que se refieren entre sí y se dejan delimitar por un universo de acciones no relativas a tal conexión". De esta definición de Luhmann —citado por de Giorgi— se extraen las figuras de sistema/entorno, que se explicarán en el transcurso de este Capítulo (De Giorgi, 1998: 236).

Raffaele de Giorgi, precisa que un sistema social se construye fijando un límite entre lo interno y lo externo, entre una conexión de acciones sociales, provista de sentido, y el universo. Entonces, el sistema es el resultado de la estabilización de la diferencia entre lo interno y lo externo, estabilización del límite dentro del cual se puede mantener sin variaciones un cierto orden que presenta una complejidad reducida (De Giorgi, 1998: 237).

La Teoría de los Sistemas se ha visto enriquecida con las aportaciones del jurista y filósofo alemán Niklas Luhmann, quien introdujo a la Teoría de los Sistemas Sociales las nociones de *sistemas autorreferentes* y *autopoyéticos*, la primera proviene de la cibernética y la segunda de la biología.

En la teoría de los sistemas autorreferentes "el sistema se define, precisamente, por su diferencia respecto a su entorno; una diferencia que se incluye en el mismo concepto de sistema; de este modo, el sistema incluye siempre en su misma constitución la diferencia respecto a su entorno y sólo puede entenderse como tal desde esa diferencia". La teoría de la autopoyésis determina que un sistema es autopoyético "en tanto es un sistema que puede crear su propia estructura y los elementos de que se compone" (Izuzquiza, 1997: 18).

Luhmann distingue tres tipos fundamentales de sistemas autorreferentes: Los sistemas vivos, los psíquicos y los sociales, diferenciándose entre sí por su propio tipo de operación autopoyética y el modo en que construyen su propio espacio de operación y reducción de la complejidad; siendo la comunicación el rasgo característico de los sistemas sociales. Éstos últimos surgen de los ruidos producidos por los sistemas psíquicos (los individuos) en su intento por comunicarse (Luhmann, 1991: 223).

En el artículo "La observación sociológica del derecho" Luhmann explica la doble naturaleza de los sistemas autorreferentes, diciendo que éstos son cerrados por lo que se refiere a su reproducción. Pero a la vez son abiertos porque la reproducción sólo puede darse en un ambiente y gracias a la irritación y perturbación constantes que el entorno produce (Luhmann, 1993: 79).

Esta doble calidad de sistemas cerrados/abiertos es fundamental para la presente tesis en virtud de que esta característica se utilizará para analizar la influencia del Sistema Político en el Sistema Jurídico de México.

LOS SUBSISTEMAS

Cada uno de los Sistemas Sociales puede diferenciar su estructura respecto del entorno, por los distintos subsistemas que lo integran, pudiendo hacerse la similitud de que los subsistemas son las habitaciones de una casa. Puedo ejemplificar este concepto con el Sistema Jurídico, que es el encargado de producir normas de Derecho, para ello cuenta con el subsistema Poder Legislativo que crea normas jurídicas generales, y con el subsistema Poder Judicial que, a través de sentencias, produce normas particulares o individualizadas.

AMBIENTE O ENTORNO DE LOS SISTEMAS

Desde la óptica de Luhmann fuera del sistema, los demás sistemas serán entorno del primero. Walter Buckley usa el término "ambiente" como sinónimo de "entorno" y lo define como: "Un conjunto o reunión de elementos, de estados o de hechos más o menos diferenciables, al margen de que estas discriminaciones se realicen en términos de relaciones, o propiedades espaciales o temporales". (Buckley, 1982: 100-101).

En esta tesis el Sistema Político será la parte más importante del entorno del Sistema Jurídico, ya que se analizará la manera en que los elementos de dicho entorno motivan la actividad y reproducción del Sistema Jurídico durante el periodo de estudio.

LA COMUNICACIÓN EN LOS SISTEMAS

Coincido con el jurista sistémico Niklas Luhmann cuando afirma que la comunicación es la base sobre la que se crea y desarrollan los sistemas sociales; entonces, la relación intersistémica se da a través de diferentes formas de comunicación. En esta tesis describiré esas formas de comunicación que durante el periodo de estudio se han generado entre el Sistema Político y el Sistema Jurídico, específicamente aquellas comunicaciones que inciden en el subsistema jurídico de los medios de comunicación.

Dentro de las formas de *comunicación intersistémica* existe la de la *interpenetración*, que es una operación mediante la cual un sistema pone a disposición de otro su propia estructura para que pueda seguir construyéndose la complejidad que le es propia (Izuzquiza, 1997: 25). Esta es una forma ideal de comunicación intersistémica porque en ella los sistemas no desnaturalizan sus procesos de operación y reproducción.

También es forma de comunicación intersistémica la *irritación*, la cual puede entenderse como aquellos estímulos que compelen o hacen actuar a un sistema determinado, ésta, según Luhmann, es un elemento que fortifica las estructuras de los sistemas, sin embargo, haciendo una *contrastación* en el plano empírico, considero que las *irritaciones* que en la actualidad provoca el Sistema Político en el Sistema Jurídico han llegado a ser tan excesivas, que han hecho perder la esencia de éste, corrompiendo las funciones intrínsecas del Sistema Jurídico. Pues en la historia reciente de México, en el caso de la normatividad de la comunicación, para satisfacer las demandas de algunos grupos políticos o grupos de poder (empresarios), se han violado preceptos legales al introducir nuevas normas en reglamentos, tal fue el caso de la autorización de inversión extranjera en el área de la televisión por cable durante el sexenio salinista.

Este problema se refiere al mantenimiento de la estabilidad de los sistemas de acción, es decir, al problema de la *conservación de la identidad* en el mundo real. En esta tesis mostraré la forma en que el Sistema Político ha hecho peligrar la identidad del Sistema Jurídico. Raffaele de Giorgi afirma que *identidad* "no es sustancia, no es exclusión de otras posibilidades del ser, sino inclusión, orden de estas posibilidades, es una síntesis coordinadora, que ordena y remite a otras posibilidades de la experiencia. Conservación de la identidad significa mantenimiento de la función de orden propia del sistema". (De Giorgi, 1998: 239). Lo cual significa que por variados que sean los problemas o comunicaciones que el entorno le transmita a un sistema, éste siempre responderá a la comunicación, de acuerdo a sus procesos de operación y reducción de la complejidad.

LA COMPLEJIDAD DEL PERIODO DE ESTUDIO

Luhmann —citado por De Giorgi— explica que la *Complejidad del mundo* es la totalidad de los eventos posibles. “El mundo es extremadamente complejo allí donde el margen de atención de nuestra experiencia intencional y de nuestro actuar es extremadamente reducido. La sobreabundancia de lo posible siempre supera nuestra capacidad de elaborar a través de la acción o de la experiencia”. Por ello, para comprender y reducir la complejidad de un universo de estudio se puede aplicar la Teoría de los Sistemas Sociales (De Giorgi, 1998: 235).

El periodo de análisis de esta tesis (1994-2000) estuvo repleto de complejidad. Hubo sucesos jurídicos que parecieron estar determinados por factores de orden económico, entre ellos la reforma al marco normativo general del país para ajustarlo a las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y del Acuerdo Comercial con la Unión Europea; sin embargo, también son reflejo del modelo económico-político que se ha instrumentado en México desde 1982: el modelo neoliberal.

En el ámbito de lo jurídico también es relevante el hecho de que con la firma del TLCAN México se convirtió en socio comercial de dos naciones —Estados Unidos de Norteamérica y Canadá— cuyos sistemas jurídicos son diferentes del mexicano porque provienen de la familia jurídica del Common Law, en el cual tienen prevalencia los precedentes judiciales ante las leyes y Tratados internacionales (Morineau, 1998: 81-87).

El escenario político del México también se ha complejizado porque ha habido un reacomodo de la correlación de fuerzas, en mucho, producto de que en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados es significativa la presencia de legisladores de oposición. Este factor ha repercutido en que, por primera vez en la vida de México, las iniciativas de ley que envía el Ejecutivo sean cuestionadas y modificadas.

En este contexto también hay una confusión de identidades, pues la política zedillista que privilegió los intereses empresariales coincide con la plataforma ideológica del Partido Acción Nacional (PAN) —véase el Diario de Debates de la Cámara de Diputados en la discusión de la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995— cuyos legisladores lejos de actuar como opositores del Ejecutivo se transformaron en sus coadyuvantes. Entonces, quiero manifestar que hay una confusión de identidades dentro del Sistema Político, concretamente entre los subsistemas de la política Presidencial y el subsistema de la plataforma ideológica del Partido Acción Nacional.

Grosso modo con los datos anteriores quiero poner en relieve que las modificaciones al marco normativo de los *mass media* no ha obedecido únicamente a la necesidad de normar el uso de nuevas tecnologías de la comunicación, estas transformaciones se originan por fenómenos que escapan al ámbito del Derecho y se ubican en el Sistema Político.

Conviene aclarar que lo que denomino factores económicos —como los Tratados Comerciales suscritos por México— los ubico en el Sistema Político porque asumo que son parte de la praxis de gobierno del presidente Ernesto Zedillo, la cual estuvo inspirada en la corriente neoliberal.

Por *neoliberalismo* entiendo una corriente de pensamiento que tiene sustento en las ideas liberales del siglo XIX y que tiene como principios comunes: considerar la libertad económica como necesidad indispensable para el desarrollo de las naciones; establecer como principal institución económica y social al mercado, éste se sustenta en la libre competencia, cuyos elementos básicos son la libertad individual, la libertad de propiedad (privada) y la libertad de precios (Dussel, 1991: 20-25).

La aplicación de la corriente neoliberal en el ámbito de la administración pública puede observarse en acciones tales como:

- 1.- Liberación comercial y apertura a mercados externos sin restricciones.
- 2.- Reestructuración de las empresas del Estado, es decir, procurar su privatización.
- 3.-Disminución de los programas de bienestar social.
- 4.- Mayor aliento a la inversión extranjera.
- 5.- Aceleración de los procesos de desregulación legal, administrativa y burocrática (Uvalle, 1990: 179).

ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA COMPLEJIDAD

Los sistemas sociales elaboran dos estrategias para reducir la complejidad: la dislocación del problema y la doble selectividad.

La *dislocación del problema* significa que el sistema traduce la extrema complejidad del mundo en complejidad interna relativa al sistema, redefine el problema desviándolo hacia el interior.

Entiendo que en el caso de el Sistema Jurídico, cuya función es crear normas de derecho, éste percibe que hay una área determinada de la vida social que requiere ser normada a través de un ordenamiento jurídico y lo crea. Ejemplificaré la dislocación del problema de la siguiente manera:

En una determinada nación ha comenzado a utilizarse una nueva tecnología de la comunicación (internet o satélites) y que por su falta de regulación jurídica está generándole problemas a otros sistemas, como puede ser el económico y el político. Estos últimos sistemas están enfrentando varios problemas (complejidad), como pueden ser protestas de algún sector por la falta de control de los contenidos de la programación de internet (pornografía), falta de pago de derechos de autor, abusos de los comerciantes del *ciberespacio* hacia los consumidores, uso de páginas para desprestigiar a un candidato político. La respuesta del Sistema Jurídico será la creación de una ley que determine un control a esta problemática, es decir que lo considera como problema del Sistema Jurídico

(aunque se genere en otros sistemas) y lo resuelve dentro del arco de de posibilidades delimitado por el sistema mismo.

La *doble selectividad* parte de la noción de que para orientarse en un mundo complejo es necesario operar algunas selecciones, y, además, relacionar o referir estas selecciones entre sí; hecho lo cual se puede construir un proceso gradual de selecciones que operan en cantidades cada vez más reducidas de alternativas, es decir creando alternativas preestructuradas. (De Giorgi, 1998: 243). Con ello, según Luhmann, se puede acrecentar inmensamente el potencial humano para la complejidad.

En el ámbito del derecho *la doble selectividad* puede encontrarse en la elaboración de los *tipos penales*. Por ejemplo, se crea un tipo básico del delito de *robo* descrito por el Código Penal para el D.F. como el apoderamiento de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que pueda disponer de ella con arreglo a la ley. Esta sería una primera selección. Pero al tipificarse una conducta como *equiparación al robo*, se ha hecho una doble selectividad, en este caso podría ser la fracción I del artículo 368 del citado Código: "El apoderamiento o destrucción dolosa de una cosa propia mueble, si ésta se halla por cualquier título legítimo en poder de otra persona y no medie consentimiento."

LA GENERALIZACIÓN DE LAS EXPECTATIVAS

Los sistemas sociales poseen una estructura capaz de controlar y prever las decepciones que genera la emergencia de nuevos procesos que no se habían contemplado en el proceso de doble selectividad. Este proceso previsor de las "decepciones" fue denominado por Luhmann como generalización de las expectativas de comportamiento relativo al sistema. Luhmann explica que la generalización de las expectativas en el interior del sistema significa que, con referencia a ese sistema, no obstante la transformación de determinadas circunstancias, es posible atenerse a determinadas expectativas. "Se puede indicar una orientación como generalizada, en la medida en que ésta subsiste

independientemente del evento particular, no se rompe por desviaciones, molestias, contradicciones, y, también en situaciones relevantes, en el ámbito de ciertos límites, sobrevive a las oscilaciones." (De Giorgi, 1998: 246-247).

Este proceso permite al sistema mantener alto el grado de reducción de la complejidad y el orden que el sistema confiere al mundo.

El proceso de generalización se desarrolla conforme a tres posibles direcciones: Temporal, material y social, a lo largo de las cuales el sistema organiza los instrumentos y mecanismos que le producen seguridad.

En la *dimensión temporal* las expectativas de comportamiento se generalizan a través de la normación: a las expectativas se les confiere una validez extendida en el tiempo. En esta dimensión la generalización de las expectativas le da seguridad al sistema en contra de las desviaciones y decepciones. En esta dimensión podemos ubicar al derecho.

La *dimensión material* significa sentido. En ella el proceso de generalización da seguridad al sistema en contra de incoherencias y contradicciones entre personas, roles y programas. El sentido se fija a través de la identificación de "personas concretamente conocidas, de roles, de programas de decisión y de valores abstractos, los cuales valen de manera extremadamente diferenciada como criterios de lo que puede ser objeto de expectativa." (De Giorgi, 1998: 249).

En la *dimensión social* se generalizan las expectativas a través de la *institucionalización*, lo que significa que se puede presuponer el consenso general de la sociedad sin consideración del hecho de que cada uno no esté de acuerdo. Las instituciones se rigen con una sobrevaloración del consenso efectivamente disponible en el sistema social, y con el hecho de que esta sobrevaloración logre tener éxito. Este procedimiento evita el tener que discutir la cuestión del consenso, y hace posible lograr un rápido acuerdo sobre

determinados temas en discusión. (De Giorgi, 1998: 250). Si nos colocamos en una perspectiva en la que una nación es el Sistema Social, dentro de su subsistema Político encontraríamos este proceso de generalización, específicamente en los procesos de creación de leyes en los Congresos legislativos, o en la toma de decisión sobre algún programa de política pública en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Concluyo esta descripción de las nociones generales de la Teoría de Sistemas para dar paso a la caracterización de los Sistemas Jurídico y Político.

1.2. EL SISTEMA JURÍDICO

En el artículo "La observación sociológica del derecho", Luhmann especifica que "el deber ser del derecho simboliza la unidad y la clausura del sistema jurídico. No existe derecho fuera del derecho" (1993: 85).

Luhmann —citado por De Giorgi— también menciona que el derecho en la actualidad se encuentra en una fase de *positividad* y que es positivo el derecho "que ha sido impuesto y tiene vigor en la fuerza de una decisión": Como norma, el derecho estabiliza expectativas de comportamiento volviéndolas resistentes a la decepción. (De Giorgi, 1998: 256).

Tomando como base explicativa los procesos de generalización de las expectativas, Luhmann afirma que la inmensa complejidad del mundo moderno se expresa en el derecho, en la dimensión temporal, en la institucionalización de la transformabilidad y de la variabilidad del derecho, es decir, que un derecho que hasta hace poco tiempo no fuera vigente hoy lo sea, y probablemente, mañana no tendrá vigencia.

En la dimensión material, esta complejidad está presente, en el número de los temas juridificables que no se pueden ya controlar y que crece en relación a la velocidad con que los tiempos de validez pueden ser cambiados y, al mismo tiempo, a la creciente diferenciación y especificación de los roles y de los procesos de filtración a través de los cuales pasan los temas que deben ser convertidos en asuntos jurídicos.

En la dimensión social, esta amplia gama de fenómenos que pueden convertirse en derecho origina la necesidad de excluir de la participación, en la producción del derecho, al mayor número posible de personas. Esto sólo se puede lograr fortaleciendo la hipótesis de un más alto grado de consenso ficticio de las terceras personas. Desde mi óptica, por ello se delega en unas cuantas centenas de legisladores la representación de millones de ciudadanos.

La perspectiva sistémica de Luhmann explica la creación y la aplicación del derecho como procedimientos de decisión que permiten la construcción de una estructura de expectativas capaz de reforzar la confianza y la certeza de una sociedad ante la contingencia o incertidumbre que genera la complejidad del mundo moderno. En ambos procedimientos de decisión —decisión programante y decisión programada, respectivamente— el problema del mantenimiento de la identidad del sistema jurídico, surge y se resuelve, es decir, en el mantenimiento de la identidad el programa normativo de decisión. (De Giorgi, 1998: 259).

El pensador alemán también explicó que el sentido jurídico-normativo es aquello que caracteriza a un elemento como perteneciente al sistema jurídico, por lo tanto entran en él "las leyes, los contratos, sentencias, derechos y expectativas que pertenecen al sistema jurídico por cuanto concurren a este sentido jurídico-normativo... forman parte del sistema jurídico no solamente los actos realizados en el desempeño de los roles organizados y profesionales, los de los legisladores y los de los tribunales y abogados, sino toda comunicación cotidiana en la medida en que se hace referencia al derecho." (1993: 85).

En razón de lo anterior, en esta tesis se entenderá que el Sistema Jurídico está integrado por los siguientes subsistemas:

- Los ordenamientos jurídicos (Constitución Política, Leyes, Tratados Internacionales, Reglamentos, Decretos y toda disposición que sea de observancia general).
- Las acciones de los legisladores.
- Las acciones de los jueces, cuando emiten Jurisprudencia sobre temas relacionados con esta tesis.
- La actividad del Presidente de la República ejerciendo las funciones que dentro del proceso legislativo le atribuye la Constitución Política.

Reitero que dentro de el Sistema Jurídico, el tema central de estudio de esta investigación es el Subsistema de la normatividad jurídica de los medios de comunicación de México, el que a continuación se enuncia.

1.2.1. SUBSISTEMA JURÍDICO DE LA COMUNICACIÓN EN MÉXICO

En esta tesis se entiende por "medios de comunicación o *mass media*" a la prensa escrita (o medios impresos), la cinematografía, la radio y la televisión (en todas sus modalidades). En tanto, denomino "aspectos conexos a los medios de comunicación" a los Derechos de Autor, la Publicidad y las Telecomunicaciones (satélites de comunicación).

El Subsistema o Marco Jurídico de la Comunicación en México está integrado por los siguientes ordenamientos:

NORMAS CONSTITUCIONALES

Artículos 4o., 6o., 7o., 27 (párrafos cuarto y sexto), 28, 42, 48, 73 (fracciones X y XVII) y 130.

NORMAS LEGALES

- ⇒ Ley de Imprenta (promulgada en abril de 1917).
- ⇒ Código Penal Federal (1931, en 1999 tomó este nombre).
- ⇒ Ley de Vías Generales de Comunicación (febrero de 1940).
- ⇒ Ley Federal de Radio y Televisión (enero de 1960).
- ⇒ Ley General de Salud (promulgada en 1984).
- ⇒ Ley Federal de Cinematografía (diciembre de 1992).
- ⇒ Ley Federal de Protección al Consumidor (diciembre de 1992).
- ⇒ Ley Federal de Telecomunicaciones (junio de 1995).
- ⇒ Ley Federal del Derecho de Autor (diciembre 24 de 1996).

NORMAS REGLAMENTARIAS

- Reglamento sobre publicaciones y revistas ilustradas (1981).

- Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica relativo al contenido de las transmisiones por radio y televisión (abril de 1973).

- Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos (publicado en febrero de 2000 abrogó al Reglamento del Servicio de Televisión por Cable de 1979).

- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad (mayo de 2000, abrogó al que estuvo vigente desde 1986).

- Reglamento de la Comunicación Vía Satélite (agosto de 1997).

- Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor (mayo de 1998).

1.3. EL SISTEMA POLÍTICO

La *política* es un proceso complejo mediante el cual en una comunidad humana se forman las decisiones imperativas que la guían. Desde una perspectiva general por *sistema político* se entiende al "conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca". (Urbani, 1997: 1465-1469).

Ubicándonos en una perspectiva sistémica la vida política es un conjunto de interacciones sociales de individuos o grupos; en tanto el sistema político es el "sistema de conducta más inclusivo de una sociedad para la asignación autoritaria de valores." (Easton, 1992: 78-88).

Las "asignaciones autoritarias", éstas, según el politólogo David Easton, son aquellas que distribuyen cosas valoradas entre personas y grupos siguiendo uno o más de tres procedimientos posibles: privando a la persona de algo valioso que poseía, entorpeciendo la consecución de valores que de lo contrario se habrían alcanzado o bien permitiendo el acceso a los valores a ciertas personas y negándolo a otras. Las asignaciones son autoritarias cuando las personas que hacia ellas se orientan se sienten obligadas por ella. (Easton, 1992: 79-80).

En esta tesis me referiré a la asignaciones autoritarias que alcanzan a toda la sociedad, no a las que se dan en el ámbito interno de los grupos y subgrupos que actúan en el sistema político (grupos de presión, partidos políticos, etc.). El estudio de las asignaciones autoritarias dentro de estos grupos sólo podrá ser relevante para determinar el modo externo de comportamiento del grupo en el sistema político societario.

Por lo anterior, debe quedar especificado que la actividad de los grupos (empresariales) que actúan en el sistema político será relevante en esta tesis cuando con su acción tratan

de modificar áreas que afectan a la colectividad, especialmente cuando se orientan hacia el Sistema Jurídico para determinar el contenido de las normas sobre comunicación.

LA DIFERENCIACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

El politólogo sistémico David Easton afirmó que la diferenciación de un Sistema Político respecto a otros sistemas sociales se pone de manifiesto a través de las siguientes propiedades:

- 1.- El grado en que los roles y actividades políticos se distinguen de otros roles y actividades como los que se tengan en la familia o los grupos de parentesco.
- 2.- El grado en que los que desempeñan roles políticos formen un grupo aparte en la sociedad y tengan sentido de solidaridad interna y de cohesión.
- 3.- El grado en que los roles políticos adopten la forma de jerarquía, diferenciable de otras jerarquías fundadas en la riqueza, el prestigio y demás criterios no políticos; y
- 4.- El grado en que los procesos de reclutamiento y los criterios de selección de quienes desempeñen roles políticos difieren de los correspondientes a otros roles (Easton, 1992: 104).

SUBSISTEMAS POLÍTICOS SUJETOS A ESTUDIO

Dentro del Sistema Político en esta tesis se analizarán las actividades de los subsistemas o grupos políticos que inciden en el contenido de los ordenamientos jurídicos sobre medios de comunicación en el periodo de estudio, dichos subsistemas son:

1.- El Jefe del Ejecutivo Federal cuando actúe implementando un modelo político-económico, es decir, como representante de un grupo político. Esta posición dentro del Sistema Político se podrá reflejar en las exposiciones de motivos de las iniciativas de ley que envía al Congreso de la Unión, en el manejo que haga de los tiempos para emitir los reglamentos de las leyes sobre comunicación y en la creación de organismos públicos relacionados con el control y vigilancia de los *mass media*.

2.- Los legisladores federales, cuando en la creación de normas jurídicas defiendan la ideología del partido político del que provienen.

3.- Otros grupos de poder que inciden en el contenido de los ordenamientos sobre comunicación. En el ámbito de la radio, la televisión y las telecomunicaciones los denominaré como los concesionarios; y en el de la cinematografía son grupos de poder los creadores, distribuidores y los exhibidores de películas.

El análisis de la actuación de estos grupos de poder lo haré utilizando las categorías de análisis que brinda la Teoría de los Grupos de Presión, categorías que dan sustento a la siguiente parte de este subcapítulo.

1.3.1. EL SUBSISTEMA DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Para los fines de esta tesis son de primordial importancia los grupos de poder que en momentos determinados se constituyen en grupos de presión, y que desde el sistema político irritan al sistema jurídico, incidiendo en el contenido de las normas sobre medios de comunicación.

Siguiendo las nociones de Jean Meynaud, debe entenderse como *grupos de presión*, a un conjunto de individuos que comparten una misma actividad económica dentro del sector privado y en los que se comprueba "una voluntad de influir en las decisiones de los poderes públicos para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones" (Meynaud, 1963: 8).

Con base en los análisis que he realizado sobre la historia de las relaciones entre el Gobierno mexicano y los propietarios de los medios de comunicación, en lo que respecta a la creación y reforma de ordenamientos jurídicos de dichos medios, han actuado como grupos de presión los concesionarios de radio y televisión y los distribuidores y exhibidores de filmes.

Por lo anterior, el uso de la Teoría de los Grupos de Presión se enfocará principalmente a analizar la participación de los actores mencionados en la normatividad de los *mass media*.

ELEMENTOS DE PODER

En su significado más general, el poder es la capacidad o posibilidad de producir efectos; el poder en el ámbito social es la capacidad de un individuo o grupo de individuos para determinar la conducta de otros individuos o grupos. (Cfr. Stoppino, 1997: 1190).

Para hacer aplicable la Teoría de los Grupos de Presión, en cada etapa o suceso histórico en que actúan deben analizarse los elementos de poder con los que cuentan, éstos son:

A) RECURSOS ECONÓMICOS B) ORGANIZACIÓN C) STATUS SOCIAL

A) Las probabilidades de éxito del grupo depende en gran medida de los recursos que tenga a su alcance; entre dichos recursos sobresalen: la magnitud o el número de afiliados, la riqueza económica del grupo y la calidad y amplitud de los conocimientos y la representatividad.

En cuanto a los recursos económicos, en el caso de los grupos de presión del sector de la comunicación de México, son relevantes porque las obtienen por la venta de espacios publicitarios en las estaciones de radio y televisión; y en el caso de los exhibidores y distribuidores de películas, éstos están asociados con las grandes transnacionales de la cinematografía, especialmente de Estados Unidos de Norteamérica.

Los recursos económicos de los afiliados a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y televisión, es cuantiosa porque también son inversionistas de otras empresas relevantes.

El uso de recursos económicos será fundamental para estos grupos porque ellos les permiten organizar campañas publicitarias en contra de las medidas gubernamentales que los afectan, además porque pueden pagar a abogados especializados para presentar "contrapropuestas de ley".

En cuanto al número de afiliado, éste debe buscarse en las Cámaras industriales que operan en México. La existencia de estos organismos cupulares o Cámaras de Comercio está estrechamente vinculado con el siguiente elemento de poder.

B) La organización representa una concentración de recursos que pueden dirigirse hacia la consecución de fines políticos (Fernández, 1989: 150).

Para el caso de los concesionarios de radio y televisión, esta organización se hace a través de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT); misma que tuvo sustento en la Ley de Cámaras de Comercio e Industria de 1936, la cual obligaba a que toda persona que desarrollara una actividad empresarial en México, debía afiliarse a alguna Cámara. Al respecto, se debe anotar que los concesionarios de televisión por cable, tienen su propia Cámara, la Nacional de Televisión por Cable (CANITEC).

Destaco que los estatutos de la CIRT contemplan que este organismo debe estudiar las cuestiones que afecten sus actividades y pueden solicitar a las autoridades "la expedición, modificación o derogación de leyes y disposiciones administrativas que afecten a las industrias de radio y televisión" (Fernández, 1989: 151).

Creo que es demasiado explícita esta disposición en cuanto a que los concesionarios radiotelevisivos se sienten plenamente facultados para incidir en el Sistema Jurídico de México.

C) El status social "se refiere a la reputación de que goza el grupo ante el público; en suma, del juicio moral que sobre él recae". El status social depende de factores como: la antigüedad del grupo que contribuye a asentar su autoridad; la evaluación normativa que el público hace del grupo de presión; y el peso de diversas acciones realizadas por el grupo (Meynaud, 1963: 16).

Respecto a los industriales radiotelevisivos este "status social" lo fincan en la antigüedad del sus integrantes, pues los fundadores de la CIRT fueron los pioneros de la radiodifusión mexicana —Emilio Azcárraga Vidaurreta, por ejemplo—, y quienes ahora integran con carácter relevante esa Cámara son sus herederos. En cuanto al sector cinematográfico, los creadores (actores, escritores y directores), constituidos como grupo de presión, han logrado algunos cambios jurídicos gracias al "status" que tienen entre los intelectuales y público espectador.

MÉTODOS DE PRESIÓN

De acuerdo con Jean Meynaud (1963: 29-33), los métodos aplicados efectivamente por los grupos de presión son:

PERSUASIÓN.- Lo que en la actualidad llamamos "cabildeo" es el intento de persuadir a las autoridades de que se reclaman reivindicaciones justas, para lo cual los integrantes de los grupos de presión recopilan y envían a los funcionarios o legisladores documentación sobre los problemas a considerar, la cual es apoyada con la celebración de entrevistas con los funcionarios a persuadir.

PROPAGANDA.- Consiste en la difusión que hacen los grupos de presión de sus reivindicaciones, para lo cual utilizan diferentes medios de comunicación, esta propaganda suele hacerse en la actualidad a través de la publicación de desplegados en los periódicos o dando entrevistas o insertando anuncios a través de la radio y/o la televisión, distribuyendo volantes en áreas de gran afluencia de ciudadanos.

CORRUPCIÓN.- Puede traducirse en el ofrecimiento de financiamientos a campañas de partidos políticos, o a entregas de dinero que de manera secreta entregan los grupos de presión a funcionarios públicos o legisladores. También se manifiesta a través de la contratación en una empresa privada a algún familiar del funcionario público o al mismo

servidor público para que preste sus servicios en la empresa a la que favorece al término de su gestión gubernamental.

AMENAZAS.- Implica que los grupos de presión dan a entender que realizarán algún daño a la administración o al país si no se cumplen sus pretensiones; estas amenazas pueden consistir, por ejemplo, en ofrecer no volver a votar por algún partido político o servidor público.

SABOTAJE A LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL.- Puede manifestarse como una negativa a cooperar con los poderes públicos, lo cual puede complicar el trabajo administrativo; también sería la negativa a pagar impuestos.

PRUEBA DE FUERZA O ACCIÓN DIRECTA.- La huelga o suspensión de actividades es el modo privilegiado de este método.

Con estos elementos concluye el Capítulo de Marco teórico conceptual, para aplicarlos a los subsecuentes Capítulos.

**FUENTES CONSULTADAS
EN LA INTRODUCCIÓN Y EL CAPÍTULO 1**

Buckley, Walter. La sociología y la teoría moderna de los sistemas. Argentina: Amorrortu editores, 1982.

De Giorgi, Raffaele. Ciencia del Derecho y legitimación. México: Universidad Iberoamericana, 1998.

Dussel Peters, Enrique. En el nombre de la libertad. El sistema Teórico del neoliberalismo. En Revista Economía Informa no. 255. México: Facultad de Economía de la UNAM, marzo de 1997.

Easton, David. Esquema para el análisis político. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu, 1992.

Fernández Christlieb, Fátima. Los medios de difusión masiva en México. México: Juan Pablos editor, 1989.

Friedman, Lawrence. En la encrucijada: la sociología jurídica en los años noventa. En Revista Crítica Jurídica no.12. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993.

Izuzquiza, Ignacio. Sociedad y Sistema: la ambición de la teoría. España: Paidós, 1997.

Luhmann, Niklas. La observación sociológica del derecho. En Revista Crítica Jurídica no. 12. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993.

_____. Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general. México: Alianza Editorial-Universidad Iberoamericana, 1991.

Meynaud, Jean. Los grupos de presión. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1963.

Morineau, Martha. Una introducción al Common Law. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998.

Stoppino, Mario. "Poder". En Bobbio, Norberto, et. al. Diccionario de Política. Tomo II. México: Siglo XXI editores, 1997.

Urbani, Giuliani. "Sistema político". En Bobbio, Norberto, et. al. Diccionario de Política. Tomo II. México: Siglo XXI editores, 1997.

Uvalle, Ricardo. Nueva racionalidad del Estado mexicano. En Revista del Colegio no. 3. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, julio de 1990.

CAPITULO 2

MARCO HISTÓRICO DE LA NORMATIVIDAD JURÍDICA DE LA COMUNICACIÓN

Este capítulo tiene la finalidad de ubicar al lector en dos temas: el desarrollo de la regulación jurídica de los medios de comunicación en la historia de México, y la influencia que ha ejercido el Sistema Político en el marco jurídico de dichos medios en la segunda mitad del siglo XX.

Para contextualizar los fenómenos jurídicos, mencionaré también algunos datos históricos relevantes relacionados con la implementación de los medios de comunicación en México. En el subcapítulo 2.1. describiré el desarrollo histórico de la normatividad de la comunicación en el nivel Constitucional, desde 1917 hasta 1994, y en el subcapítulo 2.2 su normatividad secundaria. En el subcapítulo 2.3. mi exposición se orientará a mostrar los momentos destacados en los que el Sistema Político han incidido en el contenido de las normas sobre comunicación desde 1960 hasta 1994, es decir, desde el sexenio del presidente Adolfo López Mateos hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

2.1. EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE COMUNICACIÓN

Los artículos constitucionales que hoy definen el marco normativo de la comunicación en México son: 4o., 6o., 7o., 27 párrafos cuarto y sexto, 28, 42 fracción VI, 48 y 73 fracciones X y XVII, y 130.

ARTÍCULO 4o.

Consagra el Derecho a la salud, garantía que fue incluida durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid al párrafo cuarto de este artículo (desde agosto de 2001 pasó a ser el párrafo tercero). Esta norma constitucional es reglamentada por la Ley General de Salud

(promulgada en 1984), en la que se establecen normas sobre la actividad publicitaria que se difunde a través de los medios de difusión.

ARTÍCULOS 6o., 7o. y 130

Los textos que actualmente tienen los artículos 6o. y 7o. provienen casi en su totalidad, de la Constitución Política de 1857. Como es sabido en el artículo 6o. se establece la garantía de libertad de expresión y, a partir de 1977 (Decreto publicado el 6 de diciembre), se establece también el derecho a la información. Esta innovación fue producto de la reforma política realizada por el presidente José López Portillo.

En cuanto a la Libertad de Expresión, el artículo 6o. señala que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. La Libertad de Expresión tiene como limitantes o restricciones: que el individuo con sus expresiones no ataque a la moral o los derechos de terceros, provoque delitos o perturbe el orden público.

El doctor Ignacio Burgoa afirma que bajo esta garantía Constitucional realizan su trabajo los comunicadores que se expresan a través de radio y televisión; aspecto en el que coincido con el jurista Burgoa, en razón de que señala que la libertad de expresión se ejerce por vía verbal, hablada; lo que la hace diferente de la libertad de imprenta (Burgoa, 1989:350).

El artículo 7o. consagra la libertad de escribir y publicar a través de medios impresos, garantías que se engloban bajo el término de libertad de imprenta. También preceptúa que es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier tema. Además prohíbe la censura previa de los escritos y señala que la libertad de imprenta sólo tiene como restricciones el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

El artículo 7o. también establece que las imprentas nunca podrán secuestrarse como instrumento del delito. Además, que las leyes orgánicas deben prevenir que los expendedores de las publicaciones y los operarios de las imprentas no sean encarcelados,

so pretexto de denuncias por delitos de prensa, salvo en los casos de que dichos individuos participen previamente en los delitos.

En el artículo 130 se enuncia otra limitante a la libertad de imprenta, pues en el inciso e) de su párrafo segundo se prohíbe a los ministros de culto religioso que se opongan a las leyes del país, a las instituciones o agravien los símbolos patrios, mediante publicaciones de carácter religioso o propaganda. Antes de la reforma de 1992, el 130 prohibía que las publicaciones confesionales comentaran asuntos políticos nacionales o informaran sobre actos relacionados con el funcionamiento de las instituciones públicas.

ARTÍCULO 27

El contenido de las fracciones de este artículo que describiré a continuación fue establecido en 1960, año en que se incorporó el espacio aéreo como bien de dominio directo de la Nación.

Dicho artículo, en su párrafo cuarto establece que el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional es un bien de dominio directo de la nación. En consecuencia, este párrafo regula los servicios de comunicación vía satélite, de radio y televisión abiertos y de modalidad restringida, porque transmiten sus señales a través del espacio aéreo.

El párrafo sexto de este artículo señala que los bienes de dominio directo de la Nación son inalienables e imprescriptibles; y que los particulares los podrán explotar, usar y aprovechar mediante concesiones que les sean otorgadas por el Ejecutivo Federal observando las reglas y condiciones que señalen las leyes.

ARTÍCULO 28

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Desde 1983, en el párrafo tercero de este artículo se incorporó el precepto de que la ley protegerá a los consumidores; en la ley reglamentaria de este párrafo, la Federal de Protección al Consumidor, existen normas reguladoras de la actividad publicitaria.

TELECOMUNICACIONES

Desde 1917 en este artículo se han regulado las telecomunicaciones del país; cuando se redactó la Constitución Política de 1917 las telecomunicaciones que se habían desarrollado a plenitud eran la telegrafía y la radiotelegrafía, por ello fueron las únicas formas de comunicación a distancia que los Constituyentes de Querétaro mencionaron como actividades que sólo podría ejercer el Estado mexicano.

Fue hasta 1983 (Decreto publicado el 3 de febrero de 1983), cuando por iniciativa del presidente Miguel de la Madrid, se incorporó a la comunicación vía satélite como área estratégica de la economía nacional, es decir, como actividad reservada exclusivamente al Estado para su explotación.

Con dicha reforma Constitucional se sentaron las bases para el inicio del funcionamiento del primer sistema de satélites mexicanos: el Sistema Morelos, cuyos dos satélites se pusieron en órbita en 1985.

El 2 de marzo de 1995 se publicó el Decreto de reformas al artículo 28 Constitucional, el cual por iniciativa del presidente Ernesto Zedillo contempló en su párrafo cuarto, que la comunicación vía satélite pasó a ser área prioritaria de la economía nacional. Ello implica, con base en el artículo 25 Constitucional, que los particulares pueden participar en las actividades relacionadas con la comunicación satelital.

Los satélites de comunicación actualmente son utilizados en casi todos los medios de comunicación (radio y televisión en todas sus modalidades, y la prensa escrita).

PROPIEDAD INTELECTUAL

Desde 1917 este artículo contenía normas protectoras para los creadores e inventores. En 1983 dichas disposiciones se ubican en el párrafo noveno, que son la base Constitucional de la propiedad intelectual (Derechos de autor y Propiedad Industrial). Este párrafo determina que no constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se conceda a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. Dicho párrafo tiene como leyes reglamentarias la Federal del Derecho de Autor, la de Propiedad Industrial y la de Variedades vegetales.

ARTÍCULO 42

A partir de 1960, en su inciso VI señala como parte integrante del territorio nacional al espacio aéreo situado sobre éste, en la extensión y modalidades que fije el Derecho Internacional.

ARTÍCULO 48

A partir de 1960, fija, expresamente, la naturaleza federal de todos los actos relacionados con la radio y la televisión, al señalar que el espacio aéreo depende directamente del Gobierno de la Federación.

ARTÍCULO 73

Señala las facultades del Congreso de la Unión; en la fracción X establece que éste puede emitir leyes sobre cinematografía; en la fracción XVII se enuncia la facultad del Congreso para legislar sobre vías generales de comunicación. Esta última facultad proviene desde el texto Constitucional de 1857 y pasó al de 1917. En tanto, la facultad de normar la cinematografía fue incorporada durante el sexenio del general Lázaro Cárdenas.

2.2. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y SU NORMATIVIDAD SECUNDARIA EN LA HISTORIA DE MÉXICO

2.2.1. MEDIOS IMPRESOS

En lo que fue la Nueva España, hoy México, el uso de la imprenta se dio a pocos años de haberse consolidado el poderío español (1521); en 1539 bajo los auspicios del obispo Juan de Zumárraga, se editó el primer libro impreso en América, la "Breve y más compendiosa doctrina cristiana en lengua mexicana y castellana". En los primeros años de la Colonia aparecieron publicaciones de tipo informativo, llamadas "hojas volantes", la más antigua que se conoce data de 1541. Durante el siglo XVIII comenzó la publicación de las "Gacetas", primeros impresos que propendieron a aparecer con cierta regularidad temporal. En 1805 vio la luz el primer periódico cotidiano, *El Diario de México* (1805-1817), dirigido por don Carlos María de Bustamante y Jacobo de Villaurutia; publicación que enfrentó severos problemas a causa de la censura (Ruiz, 1995: 37-104).

Durante el siglo XIX el periodismo mexicano tomó por derecho propio el calificativo de "prensa militante", en razón de que las diferentes facciones que contendieron en la escena política utilizaron los periódicos como vehículo de divulgación de sus ideologías, o en términos de Lenin, como agitadores sociales. En las páginas de estas publicaciones se puede leer la historia de las luchas de poder en México, desde las que libraron los insurgentes vs. los realistas, pasando por las de los conservadores vs. los liberales (entre éstos últimos destacaron "El monitor republicano" y "El siglo XIX") hasta las que sentaron las bases para derrocar al régimen de Porfirio Díaz ("El Hijo del Ahuizote" y "Regeneración").

En 1896 apareció un periódico que marcaría el estilo a seguir por gran parte del periodismo mexicano durante el siglo XX: *El Imparcial*. Medio que fue financiado por el ministro de Hacienda de Porfirio Díaz, José Ives Limantour. *El Imparcial* utilizó la maquinaria más moderna de la época y con ello provocó el cierre de muchas publicaciones independientes

y modestas; copió de la prensa estadounidense el formato y la disminución del uso de los géneros periodísticos opinativos; pero sobre todo se caracterizó por ser una publicación dedicada a alabar y defender al grupo político que lo subvencionaba.

Para concluir esta sinopsis sobre los medios impresos en México, mencionaré que de los periódicos que en la actualidad se editan, el más antiguo es "El Universal", que comenzó a circular el 1o. de octubre de 1916, fue fundado por Félix F. Palavicini con la finalidad de reseñar los debates del Constituyente de Querétaro (Ruiz, 1995: 215).

ANTECEDENTES RECIENTES DE LA NORMATIVIDAD DE LA PRENSA

En virtud de que en nuestro país los medios impresos de comunicación y su normatividad tienen una historia de más de cinco centurias, únicamente me referiré al marco jurídico que los regula desde el siglo XX.

El 12 de abril de 1917 fue publicada la *Ley de Imprenta*, reglamentaria de los artículos 6o. y 7o. Constitucionales, esta Ley aún es vigente, aunque es superada por la realidad cotidiana. Describe las conductas que se consideran como ataques a la vida privada, ataques a la moral y ataques al orden o a la paz pública, es decir las limitaciones establecidas en la Constitución a las libertades de expresión y de imprenta.

Establece múltiples obligaciones para los periodistas y editores de medios impresos. Entre otras imposiciones destaca que todo impreso que se ponga en circulación deberá contener el nombre y domicilio de la imprenta emisora, así como la fecha de impresión y el nombre del autor o responsable del impreso (artículo 15).

El artículo 26 determina que en ningún caso podrán figurar como directores, editores o responsables de medios impresos, personas que estén fuera de la República o que estén en prisión o en libertad preparatoria por delitos que no sean de imprenta. En el artículo 27 se consagra el derecho de rectificación.

El 12 de junio de 1951 se publicó el "Reglamento de los artículos 4o. y 6o. Fracción VII de la Ley Orgánica de la Educación Pública, sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas en lo tocante a la cultura y a la educación". Este Reglamento cambió de denominación por Decreto publicado el 21 de abril de 1977, hasta ser abrogado por el "Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas" publicado el 1o. de julio de 1981 y vigente hasta nuestros días.

2.2.2. CINEMATOGRAFÍA

En el libro "Historia del Cine Mexicano", el investigador Moises Viñas expone que las primeras exhibiciones cinematográficas en México se efectuaron en 1896. El 6 de agosto, los representantes de los hermanos Lumière fueron los encargados de proyectar ante el presidente Porfirio Díaz las primeras "vistas" filmadas en Europa por el cinematógrafo. El 27 de agosto ofrecieron una función para el público en general. (Viñas, 1987: 12-13). Originalmente se pensó que el cine sería un espectáculo elitista, pero en poco tiempo se popularizó. En México, en un término breve comenzó a gestarse lo que serían los cimientos de una sólida industria, en sus áreas de producción, distribución y exhibición.

Durante el sexenio de Ávila Camacho se dio el florecimiento de la cinematografía nacional conocida como "la época de oro del cine mexicano". Al término de la Segunda Guerra Mundial esta industria comenzó a declinar paulatinamente pese a los esfuerzos que hicieron los gobernantes que sustituyeron a Ávila Camacho, sería hasta el sexenio de Luis Echeverría cuando la cinematografía nacional volvería a tener un periodo de auge (Viñas, 1987: 100-269).

DESENVOLVIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD DE LA CINEMATOGRAFÍA

El primer reglamento sobre censura a la cinematografía en México fue publicado el 23 de junio de 1913, bajo el mandato de Victoriano Huerta. El investigador Moisés Viñas afirma que por las reacciones violentas que generó la edición de la *Revista semanal Gaumont*,

que mostró a las tropas estadounidenses preparándose para invadir México, se emitió el Decreto que prohibió las vistas de escenas referentes a delitos, si en ellas no se mostraba el castigo de los culpables; también quedaron prohibidas las vistas que ultrajaran las creencias de cualquier culto religioso; y se estableció la facultad de las autoridades responsables de las funciones de cine, para suspender las exhibiciones de las cintas que ultrajaran a alguna autoridad o persona, "al ejército o a los agentes de policía, a la moral o a las buenas costumbres; y a la que perturbara de cualquier modo el orden público" (Viñas, 1987: 33).

Durante la gestión de Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en octubre de 1919, se publicó el *Reglamento de Censura Cinematográfica*, éste fue reformado en 1938 por el presidente Lázaro Cárdenas, y quedó abrogado por el *Reglamento de Supervisión Cinematográfica*, promulgado por el presidente Manuel Ávila Camacho en 1941 (Anduiza, 1983: 16-18).

En el gobierno de Miguel Alemán se emitió la *Ley de la Industria Cinematográfica*, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1949; el 6 de agosto de 1951 se emitió el *Reglamento de la Ley de la Industria Cinematográfica.*; ambos fueron abrogados por la *Ley Federal de Cinematografía* publicada el 29 de diciembre de 1992.

2.2.3. RADIO Y TELEVISIÓN

En 1921 se efectuaron las primeras transmisiones radiofónicas experimentales en las ciudades de México y Monterrey, en septiembre el doctor Adolfo Gómez Fernández transmitió desde el teatro Ideal de la capital de la República. En octubre del mismo año, el ingeniero Constantino de Támava Jr. lanzó al aire la señal de la estación TND o *Támava Notre Dame*, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León (Velázquez, 1983: 138).

En 1923 la radiodifusión mexicana tomó carácter comercial. En ese año comenzaron a funcionar en el Distrito Federal la CYB de la cigarrera "El Buen Tono" (hoy pertenece al

Instituto Mexicano de la Radio, y es la "B grande de México") y *La Casa del Radio (CYL)* propiedad de Raúl Azcárraga; quien para operar la CYL se asoció con las empresas norteamericanas *General Electric* y *la Westinghouse*. Raúl Azcárraga Vidaurreta introdujo en el negocio de la radio a su hermano Emilio, empresario que en 1930 fundaría —asociado con la NBC norteamericana— la estación XEW "La voz de la América latina desde México". (Velázquez, 1983: 143-146).

La relación entre los gobernantes de México y los concesionarios de la radio y la televisión encuentra su origen precisamente en la década de los veinte, cuando Plutarco Elías Calles difundió su campaña electoral a través de la estación de Raúl Azcárraga en 1924. (Bohmann: 90 -91).

La industria radiofónica tuvo un amplio desarrollo en las décadas de los treinta y los cuarenta, a finales de esta última década ese impulso disminuyó porque los principales empresarios de la radio canalizaron sus esfuerzos a implementar un nuevo medio electrónico: la televisión. Durante el sexenio de Miguel Alemán, en 1950, se inauguró oficialmente la televisión mexicana, *XHTV Canal 4* transmitió el Cuarto Informe de Gobierno de Alemán; la concesión de dicho canal se le otorgó a uno de los empresarios más cercanos al Jefe del Ejecutivo, Rómulo O'Farril, quien en 1947 había fundado la radiodifusora XEX en el Distrito Federal (Bohmann, 1989: 104).

En 1951 comenzó a transmitir XEW-TV, Canal 2 y en 1952 XHGC, Canal 5, las concesiones fueron otorgadas a Emilio Azcárraga Vidaurreta y a Guillermo González Camarena, respectivamente. En marzo de 1955 los concesionarios de los Canales 2, 4 y 5 decidieron integrar la empresa *Telesistema Mexicano* que en diciembre de 1972 —fusionando a Televisión independiente de México (TIM)— se convirtió en *Televisa S.A.* (Sánchez Ruiz, 1991: 30-32). En 1954 se estableció el primer servicio de televisión por cable de México, en la ciudad de Nogales, Sonora. En 1969 inició operaciones la empresa *CABLEVISIÓN* —filial de *Televisa S.A.*— en el Distrito Federal. (Sánchez Ruiz, 1991: 30-31).

LA REGULACIÓN JURÍDICA SOBRE RADIO Y TELEVISIÓN

La normatividad jurídica de la radio en México comenzó a manifestarse desde el 27 de noviembre de 1923 con la publicación del "Aviso poniendo en conocimiento del público que está vigente el Decreto sobre estaciones radiotelegráficas, expedido el 19 de octubre de 1916". En el gobierno de Plutarco Elías Calles la radio fue normada por la "Ley de Comunicaciones Eléctricas", publicada el 6 de mayo de 1926. Durante el mandato del presidente Pascual Ortiz Rubio se emitieron dos Leyes sobre Vías Generales de Comunicación (publicadas el 31 de agosto de 1931 y el 28 de septiembre de 1932), ambas regularon la radiodifusión.

En el sexenio del general Lázaro Cárdenas se promulgó la "Ley de Vías Generales de Comunicación", que hoy nos rige —publicada el 19 de febrero de 1940—, normó la radiodifusión hasta que se promulgó la Ley Federal de Radio y Televisión en 1960. En 1936, se expidió la *Ley de Cámaras de Comercio e Industria*, que incidió en la organización definitiva de los industriales de la radiodifusión. Dicha Ley impulsó la creación, en 1937, de la *Asociación Mexicana de Estaciones Radiofónicas Comerciales (AMERC)*, y es el antecedente inmediato de la *Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT)*, constituida formalmente en enero de 1942.

En cuanto a la normatividad de la televisión se debe mencionar que el presidente Miguel Alemán emitió el *Decreto que fija las normas a que se sujetarán en su instalación y funcionamiento las estaciones radiodifusoras de televisión*, publicado en el Diario Oficial el 11 de febrero de 1950. Es un ordenamiento que reguló fundamentalmente aspectos técnicos, perdió vigencia en 1960 con la promulgación de la Ley Federal de Radio y Televisión.

La Ley Federal de Radio y Televisión se publicó el 19 de enero de 1960, establece que podrán operar en México estaciones comerciales, oficiales, culturales, de experimentación y escuelas radiofónicas; las comerciales requerirán concesión para operar, las demás

permiso (artículo 13). Las concesiones y los permisos serán otorgados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las primeras se otorgarán hasta por 30 años y serán refrendables, teniendo preferencia el concesionario sobre terceros; las concesiones únicamente pueden otorgarse a ciudadanos mexicanos o empresas cuyos socios tengan esta nacionalidad (artículos 9, 14 y 16).

La aplicación de esta Ley también corresponde a las Secretarías de Gobernación, Educación Pública y de Salud; Gobernación debe vigilar el contenido de las transmisiones, así como imponer las sanciones que correspondan a sus atribuciones y denunciar los delitos que se cometan en agravio de esta Ley. En tanto, Educación Pública tiene las atribuciones de promover y organizar la enseñanza a través de radio y T.V., extender certificados de aptitud a locutores, y de intervenir en estos medios para proteger los derechos de autor. La Secretaría de Salud tiene competencia para autorizar la transmisión de publicidad relativa al ejercicio de la medicina, comestibles, bebidas y medicamentos (artículos 9 a 12).

En 1973 el presidente Luis Echeverría promulgó el "Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica relativo al contenido de las transmisiones por radio y televisión", el cual fue abrogado el 10 de octubre del 2002 por el "Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión".

El presidente José López Portillo emitió el "Reglamento del Servicio de Televisión por Cable", publicado el 18 de enero de 1979. Ordenamiento que fue reformado en el mismo sexenio —Decreto publicado el 18 de agosto de 1980— para prohibir expresamente la transmisión de propaganda comercial dentro de la programación de esta modalidad televisiva.

En el sexenio de Carlos Salinas el Reglamento del Servicio de Televisión por Cable fue modificado en dos ocasiones. En 1990 (Decreto publicado el 6 de abril), la mutación fue

para permitir que nuevamente se volviera a insertar propaganda comercial en las transmisiones este tipo de televisión. El 23 de agosto de 1993 se publicó el Decreto de reformas a este reglamento el cual permitió la participación de inversión extranjera dentro de las empresas de televisión por cable. Esta modificación se hizo violando los preceptos de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, aspecto que ampliaré posteriormente. Este Reglamento fue abrogado por el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos publicado el 29 de febrero de 2000.

2.2.4. ASPECTOS CONEXOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN TELECOMUNICACIONES. SATÉLITES DE COMUNICACIÓN.

En el subcapítulo 2.1. mencioné que la era satelital mexicana se inició durante el sexenio de Miguel de la Madrid, al ponerse en órbita los satélites Morelos I y II. La reforma que se hizo en 1983 al artículo 28 Constitucional fue el fundamento para que se emitieran modificaciones a la normatividad secundaria. En 1985 se reformó el artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicación en el cual se incluyó como actividad reservada al Gobierno Federal la comunicación vía satélite.

También en 1985 se emitió el "Reglamento de los párrafos 2o. y 3o. del artículo 11 de la "Ley de Vías Generales de Comunicación", para permitir que los particulares instalaran estaciones terrenas de recepción de señales satelitales y estableciendo que los servicios de conducción de éstas y los enlaces internacionales privados o públicos, quedaba reservados al Gobierno Federal exclusivamente.

En el sexenio salinista se publicó el "Reglamento de Telecomunicaciones" el 29 de octubre de 1990. En su artículo 5o. mencionaba las que entonces eran actividades estratégicas en materia de telecomunicaciones, reservando al Gobierno Federal: el servicio público de telégrafos y, el establecimiento de los sistemas de satélites, su operación y control y la prestación del servicio público de conducción de señales por satélite, así como las estaciones terrenas con enlaces internacionales para comunicación por satélite. Este

Reglamento fue abrogado por la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada el 7 de junio de 1995, que analizaré en el Capítulo 6.

DERECHOS DE AUTOR

Actualmente, por derecho de autor se entiende: el reconocimiento que hace el Estado en favor de todo creador de obras artísticas o literarias, en virtud del cual otorga su protección para que el autor goce de prerrogativas exclusivas de carácter personal y patrimonial; los primeros integran el derecho moral y los segundos, el patrimonial (Cfr. artículo 11 de la Ley Federal del Derecho de Autor).

La primera ley especializada, y autónoma respecto de la normatividad comprendida en el Código Civil, fue la Ley Federal sobre el Derecho de Autor, publicada el 14 de enero de 1947. (Rangel, 1998: 7). En el sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines se emitió, en 1956, la Ley Federal de Derechos de Autor. En 1963 dicha ley fue modificada a través del Decreto publicado el 21 de diciembre de 1963 para incluir normas protectoras de los artistas intérpretes y ejecutantes, estas normas son parte de los llamados "derechos conexos o vecinos" (Cfr. Obón, 1996: 97).

Durante el sexenio salinista la Ley Federal de Derechos de Autor sufrió modificaciones en 1991 y 1993. La reforma de 1991 (Decreto publicado el 17 de julio de 1991) tuvo como aspectos relevantes los siguientes: Se establecieron como obras protegidas por esta Ley a los audiovisuales, las bases de datos y a los programas de cómputo (artículo 7). El artículo 6o. estableció que los autores son preferentes en los derechos que tienen de una obra, aún sobre los de los productores de fonogramas. Se definió el término "fonograma" como: toda fijación exclusivamente sonora de la ejecución de una obra o de otros sonidos (artículo 80). Se creó el artículo 87 bis para establecer el derecho de los productores de fonogramas de autorizar u oponerse a la reproducción o a cualquier forma de explotación de sus fonogramas. También se incluyó la posibilidad de reservar para uso y explotación exclusivos, los nombres artísticos y las denominaciones de grupos artísticos; anteriormente

sólo los personajes ficticios o simbólicos en obras literarias, historietas gráficas o en cualquier publicación periódica eran objeto de esta reserva (artículo 25). Se amplió el lapso de protección concedida a intérpretes y ejecutantes a 50 años, antes era de 30 (artículo 90).

En tanto, la reforma de 1993 (Decreto publicado el 22 de diciembre de 1993) originó que en su artículo 9o. la Ley estableciera protección autoral para las compilaciones o bases de datos. Se amplió el plazo de protección postmortem del autor a 75 años, antes la protección era sólo por 50 años. Esta reforma terminó (artículo 81) con el llamado "dominio público pagante", pues antes de la reforma de 1993, las personas que explotaban obras de dominio público debían entregar a la Secretaría de Educación Pública, el 2% del ingreso total que generaba la explotación de dichas obras.

Esta Ley fue abrogada por la "Ley Federal del Derecho de Autor" publicada el 24 de diciembre de 1996, que es materia de análisis del Capítulo 5 de esta tesis.

PUBLICIDAD

La publicidad es "la comunicación pagada, no personal que por conducto de los diversos medios publicitarios hacen empresas comerciales, organizaciones no lucrativas o individuos que están identificados de alguna manera con el mensaje publicitario" (Dunn, 1985: 7).

Durante el sexenio del presidente Luis Echeverría se expidió el "Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos" y el "Reglamento de publicidad para alimentos, bebidas y medicamentos", ambas disposiciones se promulgaron en 1973, y fueron abrogadas en el sexenio de Miguel de la Madrid. En diciembre de 1975 se publicó la "Ley Federal de Protección al Consumidor".

En el mandato de Miguel de la Madrid la regulación de la publicidad sufrió cambios por la promulgación de la Ley General de Salud (publicada el 7 de febrero de 1984) y del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad (publicado el 26 de septiembre de 1986).

La Ley General de Salud es reglamentaria del párrafo tercero (desde el 2001, antes era el cuarto) del artículo 4o. Constitucional, durante el régimen de Carlos Salinas se modificó a través del Decreto publicado el 14 de junio de 1991, en esta Ley la actividad publicitaria se regula en los artículos 300 a 312.

La reforma de 1991 a la "Ley General de Salud" tuvo como aspectos relevantes los siguientes: Las autorizaciones sanitarias comenzaron a otorgarse por tiempo indeterminado, entre ellas las relativas a mensajes publicitarios, con las excepciones de ley. También se crearon normas para desalentar el consumo de tabaco entre la población, entre ellas las que regulan la publicidad de este producto.

En cuanto al "Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad", la reforma de 1993 estableció que no requieren de autorización de la Secretaría de Salud para ser publicitados: alimentos, bebidas no alcohólicas, productos de perfumería y belleza, de aseo y demás productos inocuos. Se derogó la facultad de la Secretaría de Salud de solicitar muestras de la publicidad a los medios de comunicación empleados para difundirla (artículo 115).

Del artículo 5o. se omitió la disposición de que los anuncios publicitarios que se difundieran en México debían ser producidos exclusivamente en nuestro país. Los artículos 64 y 77 prohibieron que la publicidad de productos de aseo, cuando representen un riesgo para la salud, y la publicidad de plaguicidas y fertilizantes utilicen a niños como modelo.

2.3. ANTECEDENTES DE LA INFLUENCIA DEL SISTEMA POLÍTICO EN EL SUBSISTEMA DE LA NORMATIVIDAD DE LA COMUNICACIÓN

2.3.1. LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

El 19 de enero de 1960 el Diario Oficial de la Federación publicó dicha ley, cuyo contenido fue un intento por regular con mayor especificidad las actividades de radio y televisión en México, función que cumplía la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, pero de manera muy general.

Uno de los temas que ha causado irritación intersistémica en la regulación de ambos medios ha sido el de los contenidos de la programación y especialmente el del abuso de la emisión de publicidad. En virtud de que en México se adoptó el modelo comercial en la radio y la televisión, al elaborarse la Ley de 1960 surgió un conflicto por el tiempo que debían ocupar los espacios para la difusión de publicidad.

Se tienen pocos datos documentales sobre la forma en que ejercieron influencia los grupos de presión en el contenido de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, pues se debe considerar que en esta época el Sistema Político de México era muy cerrado y sus estructuras corporativas eran sólidas, motivo por el cual las acciones que realizaban los empresarios, desde el Sistema Político, para incidir en la regulación de alguna actividad no eran muy difundidas.

Hasta finales de la década de los sesenta comenzaron a publicarse testimonios sobre la actividad realizada por los empresarios de la radio y la televisión en la integración de esta Ley. La investigadora Fátima Fernández reproduce en su libro "Los medios de difusión masiva en México" (1989: 156-161) las declaraciones de Antonio Castro Leal, diputado redactor de la primera versión de la Ley; Castro Leal manifestó que los diputados federales se sintieron traicionados por los Senadores, porque en su calidad de miembros de la Cámara revisora, modificaron el texto de ley formulado por los diputados, específicamente

en el máximo de minutos dedicados a los anuncios intercalados en los programas de radio y televisión. Los Senadores sustituyeron esa limitación y establecieron en el artículo 67 de la Ley que :

"La propaganda comercial que se transmita por la radio y la televisión...

1.- Deberá mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación."

Según los testimonios recogidos por Fátima Fernández, se puede percibir que los integrantes de la Cámara de Radio y Televisión (CIRT), utilizaron el cabildeo como método de presión, cabildaron entre los senadores para que la Ley contuviera disposiciones poco restrictivas para los concesionarios, es decir, que los empresarios de estos medios electrónicos actuando desde el Sistema Político modificaron a su conveniencia el subsistema Jurídico de la comunicación, al suprimir la disposición insertada por los Diputados en la que se establecía un máximo de interrupciones y minutos para difundir anuncios comerciales.

Afirmo que el Subsistema de los concesionarios irritó al Sistema Jurídico alterándole sus reglas de operación porque en esta Ley no se buscó establecer normas justas para los intereses de los espectadores u oyentes, únicamente se protegieron las ganancias de los concesionarios ya que al usar la frase de "un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación", se deja al libre albedrío de los radiodifusores la cantidad de espacio destinado a la publicidad, el cual en los hechos es sumamente amplia, incluso llega a ser hasta el 50% de un programa, y con ello se pierde en muchas ocasiones el normal desarrollo de la trama; habría que considerar que las personas buscan en las emisiones información o entretenimiento, no publicidad. Con la disposición tan laxa que establece la Ley los únicos beneficiados han sido los concesionarios de radio y TV, quienes han conseguido que sus ganancias aumenten sin ningún freno legal, por conducto de la inserción de publicidad en su programación.

2.3.2. EL TIEMPO FISCAL DEL ESTADO ¿PREMIO POR EL SILENCIO?

Bajo la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz surgió un conflicto entre el Gobierno Federal y los empresarios de la radiodifusión, causado por las normas fiscales publicadas el 30 y 31 de diciembre de 1968 que entrarían en vigor en julio de 1969.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1969 (publicado el 30 de diciembre), otorgaba un subsidio por el total del gravamen a los sujetos del impuesto sobre servicios de interés público (radio y televisión tienen ese carácter), en los que intervinieran empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación (es espacio aéreo tiene esa calidad de acuerdo con el artículo 27 Constitucional), cuando estas empresas fueran sociedades anónimas cuyas acciones pertenecieran en un 49 por ciento a sociedades de inversión o se hubieran entregado en fideicomiso irrevocable a instituciones nacionales de crédito, para emitir certificados de participación, y en consecuencia ser colocados entre el público.

Con ello, los concesionarios de la radiodifusión se veían obligados a colocar sus acciones en venta a un público indeterminado, de lo contrario tendrían que cubrir íntegramente el impuesto que establecía el Presupuesto de Egresos, ambas soluciones ponían en riesgo el poderío económico y político de los empresarios.

El 31 de diciembre se publicó la "Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos", cuyo artículo 9o. estableció un gravamen del 25% sobre todos los pagos que recibieran las empresas que trabajaran al amparo de concesiones para el uso de bienes de dominio directo de la nación, cuando las actividades del concesionario fueran de interés público; como he mencionado, radio y televisión caían en estos presupuestos jurídicos.

Dado que las normas tributarias perjudicarían el margen de ganancias de los radiodifusores y que ponían en peligro el control político de sus empresas, los concesionarios,

representados por los directivos de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), se constituyeron en grupo de presión y durante cinco meses sostuvieron conversaciones con funcionarios de la Presidencia de la República con el propósito de invalidar o modificar las normas tributarias.

En un boletín informativo de la CIRT citado por Fátima Fernández (1989: 165), el subsistema concesionarios expresó que buscaría que el gobierno de Díaz Ordaz entendiera que el asunto debía abordarse "como un problema de carácter nacional en vista de la trascendencia del mismo y el peligro que entraña" y que procurarían la derogación de los impuestos argumentando que: éstos eran confiscatorios y discriminatorios, que en ningún caso aceptarían "acogerse al subsidio porque ello implicaría aceptar la intervención de un Consejo Gubernamental con facultades absolutas dentro de las estaciones".

Los concesionarios lograron sus objetivos, utilizando como métodos de presión el cabildeo y la persuasión, su triunfo irritó al Sistema Jurídico y tomó forma en los Acuerdos del Ejecutivo Federal publicados en el Diario Oficial el 10. de julio de 1969; con ello se violentó la lógica operativa del Sistema Jurídico en materia impositiva, porque en realidad se le dio un trato preferencial injustificado a un sector con amplia capacidad para cumplir con las cargas fiscales que se le imponían.

En dichos Acuerdos se estableció: que los concesionarios podrían elegir pagar en efectivo el 25 % sobre las ganancias percibidas o, cubrir el impuesto poniendo a disposición del Estado el 12.5% del tiempo de su programación; también se autorizó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a expedir nuevos títulos de concesión que suponían una renovación de éstas por 10 años, agregados al tiempo faltante de las que estuvieran vigentes. Sólo quienes renovaran las concesiones podrían optar por el pago del impuesto en especie, figura conocida como "tiempo fiscal del Estado".

Con esta alternativa tributaria, el subsistema de los radiodifusores tenían la salvaguarda de sus intereses en las normas que dicho Acuerdo consagró y que son las siguientes:

A) Se prohibió que en el tiempo fiscal, el Estado haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial, entonces las campañas que aquél emprendiera promoviendo el consumo de bienes y servicios sería de manera genérica; en tanto los radiodifusores se ocuparía de la publicidad y propaganda de marcas, servicios o empresas específicos.

B) El tiempo fiscal no era acumulable, ni su uso podría diferirse cuando no se utilizara, entendiéndose que el concesionario cumplía su obligación con el solo hecho de poner el tiempo a disposición del gobierno, si éste no lo utilizaba, tampoco debería interrumpir el servicio de radiodifusión.

C) Los tiempos de transmisión oficiales serían distribuidos de manera proporcional y equitativa dentro del horario total de transmisiones de cada estación, teniendo cuidado de no poner en peligro la estabilidad económica de las radiodifusoras.

Con lo anterior puede percibirse que los radiodifusores lograron que se cambiara de forma radical el contenido de las normas fiscales de 1968, con los Acuerdos de 1969 los intereses empresariales lejos de ser afectados fueron favorecidos, porque ante la imposibilidad del Gobierno de utilizar totalmente el tiempo fiscal, los concesionarios gozaron de una verdadera exención de impuestos.

La actitud "conciliadora y tolerante" del presidente Díaz Ordaz con los radiodifusores pudo obedecer a que éstos manipularon la información respecto al movimiento estudiantil de 1968, el cual fue sofocado por el Ejército el 2 de octubre. Apoyo mi aseveración en que durante este movimiento social los medios impresos y los electrónicos respaldaron al Ejecutivo difundiendo la versión de que los estudiantes sublevados recibían financiamiento de los gobiernos comunistas.

Después de la masacre de Tlatelolco, el 3 de octubre, casi todos los periódicos capitalinos aprobaron la decisión de Díaz Ordaz y minimizaron la matanza del día anterior, por ejemplo, el diario "Novedades" (propiedad de Rómulo O'Farril, a su vez concesionario del Canal 4 de TV), publicó en su encabezado:

"Balacera entre francotiradores y el Ejército en Ciudad Tlatelolco. El Ejército mantiene la tranquilidad y se informa oficialmente de 29 muertos. La Olimpiada se hará como estaba programado: Brungage" (Rodríguez, 1993: 123).

En 1969 el tiempo fiscal del Estado nació en la clandestinidad de las conversaciones cuasisecretas entre el Ejecutivo Federal y los concesionarios, 33 años después, Vicente Fox, Presidente emanado del Partido Acción Nacional, ratificó que el Sistema Político mexicano privilegia la clandestinidad como forma de comunicación con el subsistema de los concesionarios de la radiodifusión, y el día 10 de octubre de 2002, en una inesperada edición vespertina del Diario Oficial redujo el tiempo que los radiodifusores deben dar al Estado para pagar este impuesto del 12.5% del total del tiempo de transmisión de cada radiodifusora, a sólo 18 minutos diarios en televisión y 35 minutos en radio. En el Decreto foxista se estableció que los tiempos de transmisión serán distribuidos de manera proporcional dentro del horario de las 6:00 a las 24:00 horas en cada radiodifusora, en términos de los requerimientos que emita la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación. (Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, 10 de octubre de 2002).

2.3.3. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

Desde su llegada al gobierno el presidente Luis Echeverría (1970-1976) expresó su intención de reformar el esquema en que habían operado los medios electrónicos de comunicación. A partir de 1971 se inició una confrontación entre el gobierno echeverrista y los industriales de la radiodifusión, debido a que Echeverría manifestó que las transmisiones radiotelevisivas eran un factor nocivo para del proceso educativo de niños y jóvenes, por el alto contenido de violencia en sus programas, por la estructura de los mensajes comerciales y porque se emitía un gran porcentaje de programas extranjeros que eran un factor desnacionalizante para los infantes y jóvenes.

El gobierno echeverrista emitió declaraciones, a través de diferentes funcionarios, en las cuales se hacía saber la intención presidencial de promulgar una nueva Ley Federal de Radio y Televisión, lo que generó el rumor de la estatización de los medios electrónicos.

En 1972 el Gobierno Federal compró el Canal 13 de televisión a Francisco Aguirre, este hecho reforzó el rumor de la estatización de la industria radiotelevisiva. (Granados Chapa, 1976: 233).

Inmediatamente el subsistema de los radiodifusores, agrupados en la CIRT, reaccionó ante las intenciones presidenciales, utilizando la propaganda como método de presión, pues transmitían anuncios expresando que los dos medios de comunicación eran altamente nacionalistas y estaban comprometidos con el desarrollo de México. También utilizaron el cabildeo, pue simultáneamente a la emisión de dichos anuncios, los miembros del Consejo Directivo de la CIRT sostuvieron entrevistas con funcionarios del gobierno.

Ante el acoso publicitario de los concesionarios el gobierno tuvo que ceder en su postura, y en lugar de que el Presidente presentara ante el Congreso una nueva Ley de Radio y Televisión, Echeverría promulgó un reglamento, que se publicó el 4 de abril de 1973, el

“Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión”.

Con este ordenamiento los concesionarios de la radiodifusión continuaron conservando sus privilegios, en virtud de que Echeverría respetó el Principio de Primacía de la Ley —en este caso la Federal de Radio y Televisión—, en consecuencia el Reglamento tiene disposiciones muy laxas sobre el tiempo de transmisión de comerciales, principal fuente de ingresos para los concesionarios; por lo tanto, Echeverría no logró establecer un control más rígido a las actividades de los radiodifusores.

Es probable que el presidente Echeverría cedió espacios ante los concesionarios, en virtud de que se acercaban las elecciones federales de 1973, y ante dicho suceso, el gobierno procuró evitar que los propietarios de los medios electrónicos crearan un ambiente hostil para el Partido Revolucionario Institucional; pues el gobierno no podría enfrentar tales ataques con los escasos medios de comunicación estatales con los cuales contaba en ese momento.

En este caso el Sistema Político influyó en el Sistema Jurídico evitándole la realización de su función principal: producir Derecho para mejorar el funcionamiento del macrosistema Social. En virtud de que el subsistema Poder Ejecutivo respetó las normas de operación del Sistema Jurídico creó un ordenamiento de menor jerarquía que la Ley, en el cual no podía rebasar las disposiciones de ésta. Pero los problemas del macrosistema social relacionados con la radiodifusión continuaron vigentes, lo cual se pudo remediar si el Sistema Jurídico hubiera creado una nueva Ley en la que se establecieran tiempos fijos para la emisión de publicidad y se crearan sanciones más rígidas por la transmisión de programas con contenidos de violencia.

En octubre del 2002, a 8 meses de celebrarse elecciones para renovar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el presidente Vicente Fox abrogó el Reglamento de 1973 a través del “Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de

concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión”, el cual sigue siendo un “monumento” a la actuación discrecional del Ejecutivo que impera en nuestros Sistemas Jurídico y Político de la cual los únicos privilegiados siguen siendo los radiodifusores (ver Adenda de esta Tesis).

2.3.4. EL REGLAMENTO DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN POR CABLE

En 1993, año en que se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el presidente Carlos Salinas de Gortari promovió la reforma de casi todo el marco normativo de México para ajustarlo a la nueva realidad jurídica que imponía el TLCAN.

Entre los ordenamientos modificados por tal razón se encontró el Reglamento del Servicio de Televisión por Cable, hecho que no hubiera tenido mayor trascendencia, de no ser porque el presidente Salinas modificó dicho Reglamento violando una regla de operación del Sistema Jurídico: el Principio de Primacía de la Ley sobre las normas reglamentarias. La reforma se hizo para permitir la participación de capitales extranjeros en las empresas de televisión por cable, hasta en un 49% de sus acciones.

En el momento en que se modificó tal Reglamento (Decreto publicado el 23 de agosto de 1993), estaba vigente la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, de 1973, la cual, en su artículo 4o. prohibía expresamente la participación de capitales extranjeros en las industrias de radio y televisión. Pese a este precepto, en 1989 el presidente Carlos Salinas emitió el “Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera”, en el cual estableció que la televisión por cable era parte de las telecomunicaciones, las cuales aceptaban la inversión extranjera hasta en un 49% del capital de las sociedades.

Por la reforma que el presidente Salinas hizo a la Ley de Inversión extranjera a través del Reglamento de 1989, también violentó las disposiciones de dicha ley modificando el Reglamento del Servicio de Televisión por Cable en 1993.

De la lectura de los Considerandos del Reglamento de 1989 sobre inversión extranjera, infiero que los redactores tal Reglamento eran conscientes de que estaban violando los preceptos de la Ley de Inversión Extranjera y que buscaron subterfugios jurídicos para llevar a cabo el proyecto neoliberal del presidente Salinas en materia de comunicaciones. Pues en los considerandos del Reglamento de la Ley de Inversión extranjera (Decreto publicado el 16 de mayo 1989), se leen argumentos tan endeble como el Quinto que señala textualmente:

"Que la Ley para Promover la Inversión mexicana y regular la inversión extranjera establece la base de un régimen jurídico subsidiario y señala, en la exposición de motivos de su iniciativa, que la regulación de las inversiones extranjeras tiene, por necesidad, un carácter evolutivo y que puede ser precisado por vía reglamentaria."

Creo que fue un acto doloso, para favorecer al empresariado extranjero, que el presidente Salinas confundiera el término "precisar" por el de modificar, y eso fue lo que hizo, modificar el precepto de la Ley, sin seguir el procedimiento establecido por el artículo 72 inciso F de la Constitución mexicana. Considero que en términos jurídicos es una aberración que el Ejecutivo sustentara su facultad de precisar el régimen de la inversión extranjera en la Exposición de Motivos de la ley, porque ésta no integra el texto de la ley y por lo tanto, no es norma jurídica.

Por otra parte, habría que considerar que la televisión por cable en México comenzó a operar desde 1954, fecha muy anterior a la emisión de la "Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera", publicada el 9 de marzo de 1973, si la voluntad de los legisladores hubiera sido la de permitir participación de capital foráneo en esta actividad, se hubiera establecido expresamente en la Ley ya que era una modalidad que operaba con regularidad 20 años antes a su emisión.

Presumo que el presidente Salinas de Gortari efectuó esta violación al principio de Primacía de la Ley porque deseaba favorecer los intereses del sector empresarial de la comunicación, el cual le brindó un fuerte apoyo durante todo su sexenio; además, en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) los inversionistas canadienses y norteamericanos manifestaron expresamente su interés por participar en empresas de televisión por cable de México.

Pero Salinas buscó una forma de favorecer al empresariado extranjero que no causara polémica en el macrosistema social y por ello optó por modificar la norma legal mediante un reglamento, que en los hechos, pasó desapercibido por los estudiosos de la Comunicación y el Derecho. Situación que hubiera sido muy distinta si Salinas hubiera utilizado la vía legislativa, en la cual habría tenido que lograr el consenso del Congreso de la Unión, además de enfrentar a los sectores que dentro de la opinión pública permanentemente atacaron la política neoliberal de Salinas.

Este fue el caso de máxima irritación del Sistema Jurídico (en su subsistema de la comunicación) provocado por el Sistema Político, durante el sexenio salinista; y con él concluyo este segundo Capítulo.

FUENTES CONSULTADAS EN EL CAPÍTULO 2

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Anduiza, Virgilio. Legislación Cinematográfica Mexicana. México: UNAM, 1983.

Bohmann, Karin. Medios de comunicación y Sistemas informativos en México. México: CONACULTA, 1990.

Burgoa, Orihuela Ignacio. Las Garantías Individuales. México: Editorial Porrúa, 1989.

Dunn, Watson. Publicidad. México: Uteha, 1985.

Fernández Christlieb, Fátima. Los medios de difusión masiva en México. México: Juan Pablos Editor, 1989.

Granados, Chapa Miguel Angel. La televisión de Estado en busca del tiempo perdido. En Revista Nueva Política. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

Obón León, Ramón. Derecho de los artistas intérpretes. México: Editorial Trillas, 1996.

Rangel Medina, David. Derecho Intelectual. México: Mc Graw Hill-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998.

Rodríguez Castañeda, Rafael. Prensa vendida. México: Grijalbo, 1983

Ruiz Castañeda, Ma. del Carmen, et. al. El periodismo en México: 500 años de historia. México: EDAMEX, 1995.

Sánchez Ruiz, Enrique. Historia mínima de la televisión mexicana. En Revista Mexicana de Comunicación no. 18. México: Fundación Manuel Buendía, julio-agosto de 1991.

Velázquez Estrada, Rosalía. El nacimiento de la radiodifusión mexicana. En Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México no. 9. México: IIH de la UNAM, 1983.

Víñas, Moisés. Historia del Cine mexicano. México: UNAM-UNESCO, 1987.

DISPOSICIONES JURÍDICAS

Consultadas en el Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F.

Aviso poniendo en conocimiento del público que está vigente el Decreto sobre estaciones radiotelegráficas, expedido el 19 de octubre de 1916. 27 de noviembre de 1923.

Decreto que fija las normas a que se sujetarán en su instalación y funcionamiento las estaciones radiodifusoras de televisión. 11 de febrero de 1950.

Ley Federal de Radio y Televisión. 19 de enero de 1960.

Decreto que reforma los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de septiembre de 1960.

Presupuesto de Egresos de la Federación que regirá en 1969. 30 de diciembre de 1968.

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1969. 31 de diciembre de 1968.

Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos. 31 de diciembre de 1968.

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. 9 de marzo de 1973.

Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica relativo al contenido de las transmisiones. 4 de abril de 1973.

Reglamento del Servicio de Televisión por Cable. 18 de enero de 1979.

Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3 de febrero de 1983.

Ley General de Salud. 7 de febrero de 1984.

Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad. 26 de septiembre de 1986.

Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Promover la Inversión extranjera. 16 de mayo de 1989.

Reglamento de Telecomunicaciones. Publicado el 29 de octubre de 1990.

Decreto que reforma la Ley General de Salud. 14 de junio de 1991.

Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Derechos de Autor. 17 de julio de 1991.

Ley Federal de Cinematografía. 29 de diciembre de 1992.

Decreto que reforma diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Control Sanitario de la Publicidad. 10 de junio de 1993.

Decreto que reforma el Reglamento del Servicio de Televisión por Cable. 23 de agosto de 1993.

Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. 22 de diciembre de 1993.

CAPÍTULO 3

CONTEXTO GENERAL DEL PERIODO 1994-2000 EN MÉXICO

En este capítulo expongo un panorama general del comportamiento presentado por los sistemas económico, político y de los medios de comunicación durante el gobierno del presidente Zedillo. Siguiendo la teoría sistémica de Luhmann (véase el libro *La realidad de los medios de masas*, 2000), asumo a los medios masivos de comunicación como un verdadero sistema social, que es fundamental porque el subsistema jurídico, que es objeto de estudio central de esta tesis, existe en sí mismo para resolver las contingencias que se generan por la existencia y usos de los *mass media*. En cuanto a los Sistemas Económico y Político mencionaré los sucesos que tuvieron incidencia en el subsistema de la normatividad jurídica de los medios de comunicación que se analiza en los capítulos subsecuentes de esta tesis.

El doctor Ernesto Zedillo obtuvo la postulación como candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) al morir asesinado Luis Donaldo Colosio en marzo de 1994.

Según cifras definitivas del Instituto Federal Electoral, Zedillo llegó a la Presidencia de México con el respaldo de 17,183 670 votos, el 48.69% del total de los sufragios válidos emitidos en las elecciones efectuadas el 21 de agosto de 1994. En tanto, los candidatos de los Partidos Acción Nacional (PAN), Diego Fernández de Cevallos, y del de la Revolución Democrática (PRD), Cuauhtémoc Cárdenas, obtuvieron el 25.92 por ciento y el 16.59 por ciento, respectivamente, del total de los votos válidos emitidos. (Diario Oficial de la Federación, diciembre 19 de 1994).

Sin embargo, el triunfo del priismo fue cuestionado por la *Comisión por la Verdad Sobre las Elecciones Federales de 1994*, con base en diversos documentos obtenidos por organizaciones sociales, partidos políticos y observadores nacionales y visitantes

extranjeros la Comisión aseveró: "En virtud de las estructuras y prácticas no democráticas con las que se llevó a cabo el proceso electoral y por las presiones ilícitas que se produjeron, resulta indudable que todas las irregularidades fraudulentas sí afectaron de manera definitiva y sustancial el resultado final." (Proceso, 7 de noviembre de 1994: 39).

El informe de dicha Comisión también fundamentó su cuestionamiento al triunfo del doctor Zedillo y demás candidatos priistas, en la actuación de la Fiscalía Especial para Delitos Electorales y en el hecho de que los órganos ejecutivos del Instituto Federal Electoral, encabezados por el Director General, de facto fueron los que controlaron todas las fases del proceso electoral de 1994 y dichos órganos en su mayoría estuvieron integrados por funcionarios y empleados priistas.

La Comisión estuvo integrada por 16 personalidades de los ámbitos académico, jurídico, periodístico y político de México, entre los que destacan los doctores Néstor de Buen y Luis Javier Garrido y la escritora Elena Poniatowska.

Para los objetivos de esta tesis es relevante mencionar que antes del proceso electoral de 1994 los candidatos de Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática se quejaron del desigual tratamiento que les estaban dando los medios electrónicos de comunicación —en espacio y en contenidos— en beneficio de Zedillo, por lo que los opositores consideraron que estas prácticas incidirían en el triunfo de los candidatos del Revolucionario Institucional; al respecto puede consultarse el semanario Proceso número 922 (4 de julio de 1994: 6-16).

Pese a los anteriores cuestionamientos sobre la legitimidad y legalidad de las elecciones, en términos generales puede decirse que Zedillo asumió la Presidencia de la República con cierto capital político, sin embargo, sus promesas de campaña y la credibilidad de su administración comenzaron a derrumbarse dentro del primer mes de su gobierno como a continuación describiré.

3.1. SISTEMA ECONÓMICO

3.1.1. LA CRISIS ECONÓMICA DE DICIEMBRE DE 1994

El 9 de diciembre de 1994, Zedillo hizo entregar a la Cámara de Diputados el documento "Criterios generales de política económica para 1995", en él manifestó que la política cambiaria mantendría la banda de flotación establecida. Días anteriores al 20 de diciembre, el secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche, expresó a los periódicos *Financial Times* y *The Wall Street Journal* que no se movería la paridad y que estaba totalmente descartada cualquier devaluación. (Proceso, 26 de diciembre de 1994: 7).

Pese a lo anterior, el 21 de diciembre el gobierno anunció que el tipo de cambio lo determinarían libremente el juego de la oferta y la demanda de divisas. Aunque no se le quiso llamar por su nombre, era esa una devaluación monetaria, la cual no ocurría en México desde el sexenio de Miguel de la Madrid. Devaluación que hizo subir el precio del dólar de 3.40 a 6.00 nuevos pesos, casi un 80%. Esta decisión provocó en lo inmediato un verdadero colapso económico y social, pero sus efectos se prolongaron durante todo el sexenio.

En el ámbito interno la devaluación generó un aumento de las deudas de los empresarios que tenían créditos en dólares, descontrol de la Bolsa Mexicana de Valores, empobrecimiento de la clase trabajadora, reetiquetación en casi todos los productos en los supermercados y un aumento desbordado de la cartera vencida de los bancos. En el exterior, que fue el universo que más preocupó al régimen de Zedillo, se provocó pérdida de la credibilidad en la política económica del nuevo gobierno y desplome de los valores mexicanos en los mercados bursátiles neoyorquinos. (Proceso, diciembre 26 de 1994: 7-15).

El secretario Serra Puche manifestó que la devaluación tuvo que efectuarse por las presiones externas a nuestra economía, como consecuencia de la alarma que

provocaban las acciones del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); ello pese a que las autoridades de la Secretaría de Gobernación negaban categóricamente que los zapatistas hubieran cumplido su amenaza de romper el cerco militar para posesionarse de 38 municipios chiapanecos.

A pesar de todas las vicisitudes que la población de México vivió a consecuencia de las medidas tomadas en diciembre de 1994, el régimen de Zedillo obtuvo una nota aprobatoria en 1997 por parte de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en los términos que a continuación describiré.

3.1.2. LA POLÍTICA ECONÓMICA ZEDILLISTA EXAMINADA POR LA OMC, 1997.

Al crearse la Organización Mundial de Comercio (OMC), se estableció que los países miembros de ella estarían sujetos a presentar informes de políticas de comercio ante el Órgano de Examen de Políticas Comerciales (OEPC) de la OMC (Artículos III-4 y IV-4 del Acuerdo por el que se establece la OMC). México ha presentado hasta la fecha dos informes, en 1993 y 1997. La información que en seguida proporciono es el resultado de la evaluación hecha por la OMC a la política comercial de México en 1997.

Elegí este documento para analizar una parte de la situación económica del gobierno zedillista, porque la información que contiene es veraz, ello en razón de que se integra por dos informes, uno es el que rindió el Gobierno mexicano y el otro es el que elaboró la Secretaría de la OMC. Por lo anterior, considero que la información que se transcribirá posee un alto grado de confiabilidad, atributo del cual carecen los informes que los gobiernos mexicanos dan incluso a nuestro Congreso de la Unión.

En el Informe se puede leer que la OMC felicitó al Gobierno de México porque no aplicó políticas proteccionistas pese a la crisis de 1994-1995 y porque modificó su legislación para dar mayor protección a la *propiedad intelectual (propiedad industrial y derechos de*

autor), específicamente con la emisión de la Ley Federal del Derecho de Autor en 1996 y con la creación del Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDA).

Respecto al tema de la protección a la propiedad intelectual, destaco que es Estados Unidos de Norteamérica (EUA) quien ha insistido permanentemente para que las naciones subdesarrolladas implementen mecanismos institucionales y legales de salvaguarda de dichos derechos, y que este compromiso se contraiga a través de acuerdos comerciales (Sherwood: 1995: 15). Ello en razón de que la mayor parte de las patentes que se otorgan en las naciones en vías de desarrollo tienen como titulares a inventores de las potencias económicas del mundo, especialmente de Estados Unidos; en el caso de México el 90% de las patentes que ha dado el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) corresponden a extranjeros.

Por lo anterior, desde mi perspectiva, la adecuación que México ha hecho, desde el sexenio salinista, a su marco normativo de la propiedad intelectual obedece a las presiones de Estados Unidos, cuyos intereses quedaron garantizados a través del Capítulo XVII del TLCAN. Es entonces la protección de la propiedad intelectual una nueva forma de imperialismo.

Otra nota buena la obtuvo el gobierno zedillista porque el Estado mexicano disminuyó espectacularmente (sic) su grado de intervención en la oferta de servicios. El Informe también dice que es encomiable que el gobierno mexicano haya procurado superar las deficiencias de los servicios financieros, de transporte y de las telecomunicaciones, reformando el marco jurídico y atrayendo inversiones extranjeras para dichos sectores. Sin embargo, la OMC en su Informe también censura otros aspectos de la política económica del gobierno de Zedillo, entre ellos sobresalen los siguientes:

* México, aunque redujo obstáculos no arancelarios aumentó las medidas antidumping, lo cual fue visto por la OMC como una política proteccionista.

* La *agricultura* en conjunto seguía padeciendo la debilidad derivada de la baja productividad laboral y de la inadecuación de las rentas rurales. Se debe acentuar que el Informe no sólo critica la política zedillista en este sector, puesto que también expresa que se tomaron medidas para reducir el apoyo a la agricultura e introducir mecanismos de asistencia basados en medidas directas de sostenimiento de las rentas.

Para finalizar, resalto que en el Informe se manifiesta la preocupación de la OMC por la miseria en la que ya vivían muchos mexicanos, esta preocupación textualmente se expresó en los siguientes términos: "Los miembros también han observado el descenso de la renta per cápita a raíz de la crisis de 1995, y la persistencia de la pobreza, especialmente en las zonas rurales." (OMC. Exámenes de las políticas comerciales. Segundo comunicado de Prensa, octubre 8 de 1997: 2).

3.1.3. LOS ACUERDOS COMERCIALES DURANTE EL SEXENIO

La economista Noemí Levy (septiembre de 2000: 21), explicó que los gobiernos neoliberales mexicanos, especialmente el de Zedillo, han buscado el crecimiento económico siguiendo el modelo de desregulación, el cual se basa en gran medida en el incremento de comercio internacional; en razón de ello es importante enunciar los principales instrumentos internacionales que en materia de comercio se negociaron durante el régimen zedillista. Durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se negociaron y aprobaron los siguientes Acuerdos comerciales:

- 1.- Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua (DOF, 7 de julio de 1998).
- 2.- Tratado de Libre Comercio México-Chile (DOF, 28 de julio de 1999).
- 3.- Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros. (DOF, 26 de junio de 2000).
- 4.- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel. (DOF, 28 de junio de 2000).

La entrada en vigor de todos los instrumentos comerciales mencionados no ha provocado una variación importante en el flujo de comercio exterior de México ya que hasta inicios del año 2000 Estados Unidos de Norteamérica seguía siendo la nación con la que más comerciaba nuestro país, ello según información oficial transmitida por la investigadora Lucía Guerrero Belmont, que se incluye en el siguiente cuadro.

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE MÉXICO EN EL AÑO 2000

REGIÓN	PORCENTAJE
América del Norte	89.5%
Europa	4.7%
Latinoamérica	4.0%
Asia. Con saldo deficitario para México.	1.6%

(Guerrero, 28 de marzo de 2000).

3.1.4. FACTORES ECONÓMICOS AL FINAL DEL SEXENIO

En su último Informe de Gobierno, el presidente Zedillo hizo alarde de los logros de su administración en los rubros económicos; por ejemplo, mencionó que obtuvo la meta que se propuso en 1995 en cuanto a la tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB), éste fue superior al 5 por ciento. Lo mismo ocurrió con la meta de inflación "desde el pasado mes de abril, la inflación acumulada anual ha sido menor al 10 por ciento". También expresó que el empleo se incrementó sistemáticamente durante cinco años; según Zedillo "los salarios comenzaron a recuperarse en algunos sectores en 1997, y en un mayor número de ellos a partir de 1998". (Levy, septiembre de 2000: 13-14).

Según la economista Noemí Levy, aunque los porcentajes dados por Presidente sobre inflación y crecimiento del PIB son veraces, el análisis presentado por Zedillo en su sexto Informe no refleja las condiciones existentes en el país, porque según la profesora de la Facultad de Economía de la UNAM, el Presidente no tomó en cuenta:

El aumento de la pobreza, la gran migración de la fuerza de trabajo hacia Estados Unidos, el incremento de la economía informal, la debilidad del sector bancario, los constantes préstamos concedidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para evitar crisis financieras, los movimientos bruscos del tipo de cambio y el crecimiento exponencial de las importaciones, son entre factores, contradictorios con la evaluación económica presidencial.

Levy menciona como debilidades de la política zedillista:

- 1.- El incremento de la producción descansó principalmente sobre la demanda externa.
- 2.- El mayor nivel de inversión no generó encadenamiento hacia la economía nacional, impidiéndose activar el empleo de los factores productivos nacionales.
- 3.- El sector externo fue el principal motor de crecimiento, lo cual descuidó el afianzamiento de la industria nacional y por lo tanto, en el bienestar de la población.
- 4.- Las exportaciones fueron la actividad más dinámica, especialmente, las generadas por empresas maquiladoras, que no tienen ningún encadenamiento con la industria nacional, pues casi todos sus insumos materiales son importados.
- 5.- El consumo se redujo, afectándose principalmente el consumo privado, es decir, el de las familias. (septiembre de 2000: 17).

Otros factores importantes de la política económica del sexenio zedillista están expresadas en un documento de la CEPAL denominado *La situación de la economía mexicana a mediados de 2000*, en él se informa que en dicho año, la Secretaría de Hacienda realizó la cancelación anticipada de adeudos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por un monto aproximado de 3 mil millones de dólares, el pago se hizo con recursos provenientes de las reservas brutas del Banco de México, lo cual originó el fortalecimiento del peso frente al dólar. (CEPAL, octubre de 2000: 48).

En los primeros siete meses del 2000 se generaron cerca de 466,000 empleos formales, pero, "las actividades informales de la economía continuaron registrando una fuerte expansión. Este segmento representa una proporción creciente de la economía, que alcanza 12.7% del PIB, 17% de las ganancias de toda la economía y el 28.5% del empleo del país, excluido el sector agropecuario". En su reporte, la CEPAL especifica que este sector informal se caracteriza por niveles bajos de productividad y en remuneraciones, además de que el acceso a la seguridad social es prácticamente nulo, sin embargo, dice la CEPAL, estas actividades son un "colchón" para la fuerza de trabajo desempleada y, en esa medida contribuye a aligerar las tensiones sociales de la desocupación. (CEPAL, octubre de 2000: 51).

PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS

Acorde con los postulados neoliberales, el gobierno de Ernesto Zedillo instrumentó una política de reducción del sector paraestatal, de tal suerte que en el periodo comprendido entre el 1o. de septiembre de 1999 al 31 de julio de 2000 el universo de entidades paraestatales se redujo de 248 a 219, de las cuales, en septiembre de 2000, 175 se encontraban vigentes y 44 estaban en proceso de desincorporación. Del adelgazamiento del sector paraestatal destacó la venta de la participación accionaria que poseía el Gobierno Federal en la empresa Satélites Mexicanos y la desincorporación de la CONASUPO, la cual fue un baluarte de los principios de la Revolución de 1910. (Sexto Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo Federal, 1o. de septiembre de 2000: 164-165).

3.2. SISTEMA POLÍTICO

En el periodo de estudio, dentro del Sistema Político mexicano se dieron sucesos no registrados antes en la historia de México, este sistema tuvo varios reajustes que sería demasiado ambicioso llamarlos transformaciones.

Algunos de estos sucesos fueron inducidos por el subsistema Jefe del Ejecutivo Federal (por ejemplo, la reforma al Poder Judicial y la relación de distanciamiento marcada por el presidente Zedillo hacia el Partido Revolucionario Institucional), pero la mayoría de las mutaciones se debieron a las reacciones de los sistemas psíquicos, es decir, los ciudadanos ante la complejidad vivida en este sexenio.

Con la finalidad de sistematizar la exposición de los sucesos políticos más relevantes desarrollados durante el sexenio, en este subcapítulo se agrupan los acontecimientos de acuerdo a la posición ideológica de los principales subsistemas políticos del país; y aclaro que en este subcapítulo mencionaré sólo las situaciones relevantes porque el periodo fue altamente complejo.

LA NUEVA CORRELACIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS

Uno de los costos pagados por el PRI y el presidente Zedillo en relación con la política económica del régimen fueron los resultados de las elecciones federales de 1997, en ellas el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados ya que sólo obtuvo 239 escaños, en tanto el PRD logró 126 y el PAN 120 (véase el siguiente cuadro comparativo).

**REPRESENTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1994-1997**

PARTI- DO	1994. NÚMERO TOTAL DIPUTADOS	1997. NÚMERO TOTAL DIPUTADOS	DIFERENCIAS EN LOS TOTALES
PAN	119	120	+2
PRI	298	238	-60
PRD	066	126	+60
PT	009	007	-2
PVEM	000	006	+6
INDEPS	008	003*	
TOTAL	500	500	

* Origen de los Diputados independientes: PVEM (Carolina O'Farril y Marcelo Ebrard); PAN (José Adán Deniz).

Fuente: Patiño Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano. México, 1999, p. 151.

En la Cámara de Senadores el PRI mantuvo la mayoría con 76 posiciones, en los comicios de 1997 únicamente fueron elegidos 32 senadores, en virtud de la reforma constitucional de agosto de 1996, de los cuales 13 pertenecieron al PRI, 9 al PAN, 8 al PRD, uno para el PT y 1 al PVEM. (Patiño, 1999: 160).

En cuanto a la conformación de la Cámara de Diputados, los resultados electorales originaron una verdadera crisis para el régimen priista ya que en dicha Cámara el PRI únicamente logró la mayoría relativa, en tanto los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista obtuvieron en conjunto 261 curules; ello propició que el PRI auxiliado por el secretario de Gobernación intentaran

negociar con la oposición ganadora para no perder los órganos directivos y de gobierno de la Cámara; estuvo en juego la instalación de la Cámara de Diputados. (Proceso, 31 de agosto de 1997: 7-10).

En otro de los sucesos inéditos en el sistema político mexicano, los cuatro partidos que poseían la mayoría en la Cámara de Diputados (PAN, PRD, PT y PVEM), celebraron alianzas, con motivo de las cuales, sin la presencia de los diputados priistas, el 30 de agosto se instaló la Cámara de Diputados quedando Porfirio Muñoz Ledo (PRD) como Presidente de la Cámara y Carlos Medina Plascencia (PAN) como Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la LVII Legislatura. (Proceso, 7 de septiembre de 1997: 6-10).

El 1o. de septiembre se inició el primer periodo de sesiones del Congreso de la Unión, con la presentación tradicional del Informe de Gobierno del Presidente de la República, pero la tradición se vio alterada porque quien contestó el mensaje presidencial no fue un diputado priista sino el incómodo opositor, desde 1988, Porfirio Muñoz Ledo.

3.2.1. EL SUBSISTEMA DE LOS GRUPOS DE CENTRO

RUPTURA CON EL SALINISMO: APREHENSIÓN DE RAÚL SALINAS

En febrero de 1995 el país fue sorprendido con la aprehensión de Raúl Salinas de Gortari, hermano del expresidente. Raúl Salinas fue recluido en el penal de alta seguridad de Almoloya acusado de intervenir en el homicidio de José Francisco Ruiz Massieu, quien el día de su muerte fungía como Secretario General del PRI y años atrás había sido cuñado de Raúl.

Este hecho cimbró a la opinión pública mexicana porque en la historia política del país se había mantenido la tradición de lealtad entre los expresidentes y sus sucesores, sistema de lealtad que generalmente convirtió al nuevo Jefe del Ejecutivo en encubridor de las prácticas corruptas de sus predecesores. Por ello, la aprehensión de Raúl Salinas

fue interpretada como una ruptura definitiva entre el presidente Zedillo y Carlos Salinas. Aunque cabría hacer la anotación de que la mayoría de los integrantes del gabinete de Zedillo, que permanecieron en su equipo hasta el final del sexenio, fueron figuras totalmente identificadas con el salinismo.

La captura de Salinas fue el inicio de una serie de escándalos que se propiciaron al revelarse las corruptelas en que el hermano del expresidente intervino. Conforme fueron avanzando las investigaciones se descubrieron los negocios —cuya transparencia estuvo en entredicho— que Raúl Salinas realizó con empresarios de la comunicación en México, entre ellos destacaron Ricardo Salinas Pliego y Carlos Peralta Quintero. (Proceso, 7 de julio de 1996: 6-14). Raúl Salinas continúa preso, pues las denuncias en su contra han aumentado.

LOS DECESOS EN EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)

Como si fuera un augurio del destino que en el año 2000 afrontaría el partido de Estado, durante el sexenio de Ernesto Zedillo el PRI perdió a varias de las figuras que lo sostuvieron en el poder por 71 años; algunos de esos pilares del priismo abandonaron los escenarios político y vital por causa de muerte natural o muerte inducida.

Entre los priistas que murieron de manera natural durante el sexenio, se cuenta a Fidel Velázquez Sánchez, líder eterno de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), quien fue uno de los pilares del corporativismo del Sistema Político mexicano. A Emilio Azcárraga Milmo, presidente del Grupo Televisa, quien prestó durante su vida grandes servicios al régimen priista y durante el sexenio de Carlos Salinas se declaró "soldado del PRI". En abril de 1998 falleció uno de los más importantes intelectuales orgánicos de México: Octavio Paz, premio Nobel de Literatura 1990. El 30 de octubre de 2000 dejó de existir Fernando Gutiérrez Barrios, quien fue titular de la Dirección Federal de Seguridad (1958-1964), Gobernador de Veracruz y Secretario de Gobernación en una parte del sexenio salinista.

De muerte inducida pereció *El Nacional*, nacido en 1929 como órgano informativo del Partido Nacional Revolucionario (PNR), primer nombre que tuvo el PRI. A causa de la política de adelgazamiento del sector público, el periódico que fue vocero del sistema priista durante 69 años emitió su último número el 30 de septiembre de 1998.

Ante los resultados de los comicios de 1997 se elevaron algunas voces dentro del Revolucionario Institucional que preveían la derrota de este organismo político en el año 2000. Agustín Basave, expresidente de la Fundación Colosio declaró a la revista Proceso que "Si el PRI no cambia por completo, vamos a perder el poder por completo, es decir, en el 2000 perderíamos la Presidencia de la República". En la entrevista concedida al semanario, Basave explicaba que el renacimiento del PRI incluía dos tareas ineludibles: "Romper con los lazos de subordinación con el gobierno, en particular con el presidente de la República, y democratizar en serio la vida interna del partido". (Proceso, 20 de julio de 1997: 14).

LA REBELIÓN PRIISTA DEL AÑO 2000

Al conocerse los primeros resultados de las elecciones federales, en la noche del 2 de julio de 2000, el presidente Ernesto Zedillo se adelantó a dar un mensaje de felicitación, transmitido por radio y televisión, al Partido Acción Nacional y a su candidato presidencial, Vicente Fox. La actitud de Zedillo provocó inconformidad en primer término en las autoridades del Instituto Federal Electoral (IFE), porque en el momento que Zedillo emitió su mensaje aún no existían resultados oficiales avalados por el IFE.

Pero las principales muestras de inconformidad hacia el mensaje y actitud de Zedillo (quien finalmente no maniobró para imponer al candidato Labastida, como se acostumbró históricamente) fueron dadas por los priistas, un sector de éstos, encabezado por Manuel Bartlett (elegido Senador por el estado de Puebla en estos comicios), a escasos días del 2 de julio, pidieron la expulsión del Presidente de México de las filas del PRI. Fue este uno de los hechos inéditos en la historia política de México y aunque la expulsión no se verificó, sí quedó esta rebelión como una muestra del

estado de descomposición en que se encuentran las estructuras del Revolucionario Institucional.

3.2.2. EL SUBSISTEMA DE LAS FUERZAS DE IZQUIERDA

EL EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL

El conflicto entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), iniciado en el régimen salinista no fue resuelto durante el sexenio en estudio. La presencia militar en el estado de Chiapas fue en aumento. El 9 de febrero de 1995, en otro acto sorpresivo para la opinión pública, el presidente Zedillo emitió un mensaje a la Nación en el que informó que los zapatistas intentaban reiniciar sus actividades violentas, ahora en el Distrito Federal y Veracruz, razón por la cual se giraron órdenes de aprehensión contra varios integrantes del EZLN.

En ese comunicado, que después se reforzó con otro de la Procuraduría General de la República (PGR), emitido a la prensa nacional, se denunció que el gobierno poseía pruebas suficientes de que Sebastián Guillén Vicente era el nombre verdadero del individuo que desde 1994, se presentó como el Subcomandante Marcos y en representación del EZLN, declaró la guerra al Ejército mexicano. En las informaciones oficiales también se expresó que Guillén Vicente junto con otros militantes de las Fuerzas de Liberación Nacional (surgidas en 1969), había formado el EZLN. Zedillo expresó que la PGR estaba ejecutando órdenes de aprehensión contra los líderes del movimiento zapatista, para lo cual había ordenado la ayuda del Ejército mexicano. (Jornada, 10 de febrero de 1995: 10-11).

La aprehensión de los presuntos líderes zapatistas, Javier Elorriaga y Gloria Benavides, que fue vista como la expresión del endurecimiento de las acciones del régimen zedillista contra sus opositores, generó una amplia respuesta de descontento entre la sociedad mexicana, el sábado posterior a los comunicados del gobierno, se verificó en la ciudad de México una concurridísima marcha en apoyo al movimiento indígena del

EZLN. Este fue el inicio de una serie de movilizaciones realizadas por los simpatizantes zapatistas a escala internacional efectuadas durante el sexenio de Zedillo, las que obligarían a que el gobierno federal firmara los Acuerdos de San Andrés en 1996, los que finalmente no se incorporaron a la Constitución mexicana durante ese sexenio.

Pese a las presiones internas e internacionales para que los indígenas recibieran un trato justo, las comunidades del EZLN sufrieron toda serie de vejaciones, que incluso llegaron al extremo de matanzas, como la de Acteal en 1997. En suma, los detentadores del poder, de los niveles federal y local no trataron a esta fuerza de izquierda con la suavidad que emplearon con los sectores conservadores o de derecha.

EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD)

Para ubicar a este organismo político dentro de las fuerzas de izquierda parto de la noción de que, en 1989 el PRD se convirtió en partido político tomando el registro del Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

Durante el sexenio salinista el PRD dio una imagen a la opinión pública de un verdadero partido de oposición, que no había aceptado concertar con el presidente Salinas, y que incluso su líder moral Cuauhtémoc Cárdenas ni siquiera había accedido a dialogar con aquél, lo cual había propiciado la pérdida de varias centenas de sus militantes mediante muertes violentas, por ser miembros de una verdadera fuerza de oposición.

En 1996 cayó la imagen de opositor impoluto que tuvo Cárdenas, en virtud de las revelaciones hechas por Porfirio Muñoz Ledo, entonces presidente nacional del PRD, en el sentido de que en 1988 Salinas y Cárdenas tuvieron encuentros secretos (Proceso, 7 de julio de 1996: 18). Esta información sorprendió a la opinión pública, y se dio en el momento en que vendría el relevo en la presidencia del PRD, cargo por el que compitieron Amalia García (se dijo que era apoyada por Muñoz Ledo) y Andrés Manuel López Obrador (respaldado por Cuauhtémoc Cárdenas). Era este el inicio de la serie de

rupturas que iban a generarse al interior del Partido de la Revolución Democrática durante el sexenio zedillista.

El 14 de julio de 1996 las huestes perredistas eligieron como presidente de su partido al tabasqueño Andrés Manuel López Obrador, en un proceso suígeneris, porque se abrió la elección a la ciudadanía en general. La gestión de López Obrador al frente del PRD fue exitosa dados los resultados que su partido obtuvo en los comicios federales y del Distrito Federal, en 1997.

Como mencioné, en las elecciones de 1997, el PRD obtuvo 126 Diputaciones Federales, 60 más que en las elecciones de 1994. Pero el triunfo más relevante fue el que consiguió en la capital del país, ya que el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas se convirtió en el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo. Además, el PRD arrolló con los escaños de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

También fue sorpresivo que en la noche de las elecciones, el 6 de julio de 1997, el presidente Zedillo emitiera un mensaje de felicitación al PRD y su candidato Cárdenas, reconociendo su triunfo. Las formas políticas comenzaban a cambiar en este régimen.

En las elecciones del 2000 el PRD retuvo la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal y ganó 14 de las 16 Jefaturas Delegacionales de esta Entidad. Desde mi perspectiva, los triunfos perredistas y concretamente el de López Obrador fue producto de la imagen que éste había proyectado de íntegro luchador social, la cual se utilizó en su propaganda de campaña ("López Obrador, honestidad valiente"), pero también en gran medida fue una consecuencia del razonamiento que los electores del Distrito Federal hicieron de la peligrosidad que entrañaba entregar todas las posiciones de poder al Partido Acción Nacional, razonamiento que se denominó "voto útil".

En los comicios del 2000, el PRD únicamente logró obtener 50 diputaciones federales, 23 por el principio de mayoría relativa y 27 por el de representación proporcional; los

resultados más pobres de su historia. (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, agosto 29 de 2000: 44-58).

EL CONFLICTO EN LA UNAM

Sitúo este conflicto dentro del subsistema de los grupos de izquierda en virtud de que las reivindicaciones del Consejo General de Huelga (CGH), principal actor político de este movimiento social, se ubican en esta tendencia ideológica.

El 20 de abril de 1999 se inició la más amplia suspensión de actividades vivida por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en su historia reciente. La causa de este conflicto fue el aumento de las cuotas de los servicios que presta la UNAM, ello mediante la modificación al Reglamento General de Pagos, aprobada por el Consejo Universitario el 15 de marzo de 1999.

En los primeros minutos del 20 de abril se constituyó el Consejo General de Huelga, en una asamblea celebrada en el auditorio "Justo Sierra" (más conocido como "Che Guevara"), y las labores se suspendieron en 26 de las 36 escuelas y Facultades de la Máxima Casa de estudios (González Ruiz, 2000: 26).

A lo largo de casi 10 meses de suspensión de actividades en la UNAM, la mayor parte de los sectores de la sociedad se involucraron en este movimiento, cuando menos vertiendo opiniones; una de las que se emitió fue la de asumir la movilización estudiantil como una lucha contra la política neoliberal del presidente Zedillo y una defensa a la universidad pública. Entre los argumentos escritos por el Consejo General de Huelga, contra el aumento de las cuotas en la UNAM, fue que el régimen zedillista aplicaba políticas de restricción económica contra los sectores vulnerables del país y en cambio favorecía a empresarios y banqueros con medidas como la del FOBAPROA-IPAB.

Uno de los primeros logros del movimiento estudiantil fue la derogación de las reformas al Reglamento General de Pagos, después vino la renuncia del Rector Francisco Barnés de Castro, la cual se presentó el 12 de noviembre de 1999. El 17 de noviembre, la Junta del Gobierno de la UNAM eligió como sustituto de Barnés, al doctor Juan Ramón de la Fuente Ramírez, quien hasta esa fecha fungía como Secretario de Salud en el gobierno federal.

El desenlace de este movimiento, que estrujó al Sistema Político mexicano, se dio el 6 de febrero de 2000; a las 6:40 horas la Policía Federal Preventiva tomó las instalaciones de Ciudad Universitaria, aprehendiendo a las y los paristas que en ella se encontraban, los cuales fueron remitidos a diferentes centros de reclusión en el Distrito Federal (González Ruiz, 2000: 113).

ACTUACIÓN DE LA RADIO Y TV EN EL CONFLICTO

Durante los 10 meses el subsistema de los concesionarios de radio y televisión participó activamente en una feroz campaña de desprestigio a la UNAM. Aliados siempre al partido de Estado, los *mass media* reproducían el discurso neoliberal, diciéndole a la opinión pública que no era benéfico sostener universidades públicas como la UNAM, porque ellas son una cuna de agitación, desorden y vagancia. En resumen, la concepción neoliberal de las universidades públicas.

3.2.3. EL SUBSISTEMA DE LAS FUERZAS DE DERECHA

EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL TERMINÓ "LA BREGA POR LA ETERNIDAD"

Una de las primeras manifestaciones de la relación que el Jefe del Ejecutivo habría de tener con el principal actor del subsistema de derecha, el Partido Acción Nacional (PAN) fue la designación de Antonio Lozano Gracia como Procurador General de la República, quien es prominente militante del PAN; este significativo nombramiento hecho por un Presidente emanado del PRI hacia un panista, pudo ser para que el régimen de Zedillo ganara credibilidad, mostrándolo con carácter plural e incluyente y, dado que a Lozano Gracia le tocó llevar a cabo la detención de Raúl Salinas, a Zedillo este nombramiento le sirvió también para evitarse algunos problemas con los priistas.

La práctica de realizar "concertaciones" entre el gobierno priista y Acción Nacional, iniciado en el sexenio salinista, continuó en el de Zedillo. Gracias a la alianza entre los legisladores federales del PAN y el PRI, el 12 de diciembre de 1998 se aprobó que se convirtiera en deuda pública el quebranto financiero del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), el cual se transfirió a un organismo público denominado Instituto de Protección al Ahorro Bancario, con un costo estimado, hasta el año 200, en 600 mil millones de pesos. (González Ruiz, 2000: 13).

Durante el sexenio zedillista se consolidó la figura de Vicente Fox, perteneciente al grupo neopanista que encabezó Manuel J. Clouthier; Fox obtuvo en este sexenio la gobernatura del estado de Guanajuato, cargo al que renunció para iniciar una fuerte campaña para obtener primero, la designación de Acción Nacional como candidato a la Presidencia de la República y después para contender en las elecciones federales del año 2000.

Los comicios se efectuaron el 2 de julio y en ellas Fox obtuvo el triunfo apoyado en una intensa campaña en las que supo utilizar con destreza a los medios electrónicos de comunicación. Francisco Ortiz, asesor de campaña de Fox sintetizó el papel que tuvieron los medios de comunicación en los siguientes términos:

"La televisión resultó un canal efectivo porque la imagen de Fox resultó vendible. Fox es un gran vendedor cuando aparece a cuadro y habla directamente con las personas... Entonces a través de la televisión fue más fácil construirle una imagen positiva." El asesor del candidato panista también declaró que "La Jornada fue el único medio (impreso) que se negó en dos ocasiones a publicar inserciones pagadas, argumentando que no tenían espacio. Esto fue muy significativo, porque lo hicieron en días que estratégicamente eran importantes, como cuando Cárdenas visitó la UNAM. No querían que el PRD viera esos desplegados en su periódico." (Godínez, septiembre-octubre de 2000: 13).

Al lograr Fox el cargo de Presidente de la República, al parecer, llegó a su fin "la brega por la eternidad" que el fundador del partido blanquiazul, Manuel Gómez Morín, pronosticó a Acción Nacional. La carismática personalidad de Fox fue un factor decisivo para que los candidatos del PAN a diferentes cargos federales y locales obtuvieran triunfos; en el caso de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 216 curules le pertenecen a Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista —que se coaligó con el PAN— cuenta con 17 escaños. (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, agosto 29 de 2000: 44-58).

Con el ascenso de Fox a la Presidencia de México también se encumbraba el sector empresarial del país, pues miembros prominentes de sus filas han sido designados para ocupar la titularidad de la mayoría de las Secretarías que integran la Administración Pública Federal.

EL SUBSISTEMA DEL SECTOR EMPRESARIAL

En este sexenio el sector empresarial se siguió viendo favorecido por el gobierno, pero prosperaron las grandes empresas. Los consorcios dedicados a las telecomunicaciones fueron los de mayor florecimiento, a ello influyó en gran medida la liberalización que este sector tuvo desde el comienzo del sexenio, específicamente con la reforma al artículo 28 Constitucional sobre comunicación vía satélite (publicada el 2 de marzo de 1995) y la posterior promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones (publicada el 7 de junio de 1995), tema que desarrollo en el Capítulo 6 de esta Tesis.

Al finalizar 1999 la revista *Milenio* publicó que los 10 mejores negocios durante dicho año fueron: Telmex, Cemex, Televisa, Iusacell, Cifra, Citibank, CIE-OCESA, Bancomer, Kosa y empresas dedicadas a explotar internet: Prodigy, Todito, Todos, Terra, Starmedia y El Sitio. (*Milenio*, 20 de diciembre de 1999: 57-58).

La principal empresa de telecomunicaciones del país, Telmex, continuó su expansión, *aunque enfrentó varios problemas en el transcurso del sexenio, especialmente por el servicio de larga distancia telefónica*, ya que en este periodo entraron a competir a México los gigantes de la telefonía norteamericana.

En 1999 Telmex incursionó en el negocio de internet con Prodigy, a través del cual amplió su asociación con Southwestern Bell y aseguró una alianza de contenidos y distribución web con Microsoft. (*Milenio*, 20 de diciembre de 1999: 57).

Puede decirse que las empresas de Carlos Slim —consentido de los gobiernos priistas— fueron las más exitosas durante el sexenio zedillista, pues en el año 2000 Slim se asoció con Bill Gates, los hombres más ricos de América Latina y el mundo, respectivamente; ambos lanzaron al mercado, en el 2000 su portal de internet (T1 MSN), el cual se preveía representaba la mayor competencia en el mercado continental (La Jornada, 21

de marzo de 2000: 24). En el siguiente subcapítulo describiré la expansión del emporio de Slim en otros ámbitos de la comunicación.

En lo referente a la participación política del sector empresarial, se debe acotar que ésta fue intensa. Al interior de las principales cúpulas hubo grandes pugnas y reacomodos. La gran innovación en el comportamiento político de los empresarios fue que varios de ellos, tácita o expresamente apoyaron al candidato del PAN, Vicente Fox, en su campaña presidencial del 2000.

En cuanto a su relación con la sociedad, los principales consorcios empresariales buscaron lograr una mejor imagen, y para ello se valieron de las obras de caridad difundidas por radio y televisión, pues desde 1997 en los meses de diciembre se hace un festival artístico para recaudar fondos para apoyar a personas discapacitadas: el *Teletón*. Estos festivales, que fueron una iniciativa de Televisa, se transmiten por la mayoría de las estaciones de radio y televisión del país. Las principales empresas que hacen sus donativos ganan publicidad, deducibilidad de impuestos y una imagen de probidad ante la opinión pública.

En 1999 los radiodifusores del Valle de México encontraron una forma de acercamiento con el Ejecutivo Federal, pues desde dicho año pusieron a disposición del doctor Zedillo una hora de transmisión, sabatina, para que difundiera el programa conocido como "Charlas del Presidente"; espacio que han seguido proporcionando al presidente Fox, cuyo programa se denomina "Fox en vivo, Fox contigo" .

3. 3. SISTEMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

"Lo que sabemos sobre la sociedad y aun lo que sabemos sobre el mundo, lo advertimos a través de los medios de comunicación para las masas."
(Luhmann, 2000: 1).

Ha llegado el momento de describir el Sistema que da sentido al subsistema jurídico de los medios de comunicación. Tarea que desarrollaré en dos partes, en la primera reseñaré los aspectos más relevantes del desenvolvimiento de los medios de comunicación comerciales durante 1994-2000 y la segunda, mediante la enunciación de las políticas de comunicación social del régimen zedillista.

3.3.1. EL SUBSISTEMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMERCIALES

MEDIOS IMPRESOS

La tónica general del sexenio fue el aumento de publicaciones críticas hacia la política del régimen priista; si tomara como verdad absoluta la concepción que Luhmann tuvo de los medios de comunicación, podría concluir que los resultados de las elecciones del 2000 fueron producto de la irritación que el subsistema de los medios impresos originó en los sistemas síquicos de México; a Luhmann le cuestionaría su afirmación, respecto sólo a los medios impresos, porque la construcción social que éstos hicieron no podía tener la fuerza necesaria para determinar modificaciones en el Sistema Político, pues aunque México es el país en que se publican más periódicos también es la nación en que menos se leen los cotidianos políticos.

Publicaciones consolidadas de tipo crítico como el semanario Proceso y el diario La Jornada, tuvieron reacomodos internos en cuanto a su estructura directiva, que finalmente no les hicieron perder la predilección de su público.

Durante este sexenio comenzaron a publicarse en el Distrito Federal, con circulación nacional, los periódicos:

CRÓNICA, el cual se rumoró, pertenece a Carlos Salinas de Gortari; entre sus principales colaboradores se encuentra Fidel Samaniego quien fuera conocido como el cronista del presidente Salinas, cuando escribía en el *Universal*.

MÉXICO HOY, cuyo director general es Miguel Cantón Zetina. Aunque han circulado rumores de que este periódico es financiado por el priista Roberto Madrazo Pintado, la publicación cuenta entre sus colaboradores con varios periodistas críticos del Sistema Político como: Rafael Loret de Mola, Alvaro Cepeda Neri, Fausto Fernández Ponte, Roberto Vallarino, Eduardo López Betancourt y el caricaturista Luy.

MILENIO DIARIO, su publicación se inició el 1o. de enero del 2000; pertenece al Grupo Editorial Multimédios. Su director general es Federico Arreola, el director general adjunto es Carlos Marín. Este periódico puede ubicarse como de centro izquierda.

En el sexenio iniciaron su publicación las revistas:

EL CHAMUCO, dirigida por Rius (Eduardo del Río), ex miembro del Partido Comunista Mexicano. Fue una revista catorcenal, de crítica político-social mediante caricaturas, se publicó de 1996 a mediados del 2000. Su número 7 (19 de mayo de 1996), fue un ejemplo de los cambios que comenzaban a operarse en el sistema político, específicamente porque la figura presidencial se desacralizaba y dejaba de ser un tema tabú para la prensa mexicana; la portada de dicho número presentaba una estampilla postal titulada "El primer mexicano en la luna" y en ella aparecía sentado sobre la luna un individuo contemplando el infinito, cuyas facciones eran exactamente iguales a las del presidente Ernesto Zedillo. El autor de esta portada fue José Hernández, quien recibió el Premio Nacional de Periodismo, en la especialidad de caricatura, en junio de 2001.

BOLETIN MEXICANO DE LA CRISIS, teniendo como director a Carlos Ramírez, uno de los más influyentes columnistas políticos de México; entre sus articulistas sobresalen: Isabel Arvide, Fausto Fernández Ponte, René Avilés Fabila, Eduardo López Betancourt y Alvaro Cepeda Neri. Dejó de publicarse en octubre del 2002.

MILENIO, perteneciente también al Grupo Editorial Multimédios, su director es Federico Arreola, el cargo de editor en jefe lo desempeña Ciro Gómez Leyva. Entre sus colaboradores destacan: Carlos Marín, Katia D'Artigues y Federico Campbell.

Para concluir los aspectos relevantes del sexenio, en lo referente a medios impresos de comunicación, destaco que el periódico *Excélsior* fue blanco de un gran escándalo en virtud de que el 20 de octubre de 2000 fue destituida la dirección del diario, encabezada por Regino Díaz Redondo desde 1976. Bajo la dirección de Díaz Redondo, *Excélsior* perdió credibilidad porque se tornó oficialista. (*Milenio Diario*, 21 de octubre de 2000: 33). Durante el proceso electoral del 2000, *Excélsior* trató acremente al candidato panista Vicente Fox.

RADIO Y TELEVISIÓN COMERCIALES

En los inicios del sexenio zedillista grandes sectores de la población mexicana se habían aficionado a los programas radiofónicos en los que se hacía crítica política; para no quedarse a la saga y, probablemente porque esas emisiones eran garantía de éxito económico, Emilio Azcárraga Milmo, introdujo varios cambios en las estaciones radiofónicas de su consorcio, especialmente en la XEW y XEQ, entre los cuales se encontró la incorporación de periodistas críticos como Tomás Mojarro y Carlos Ramírez, la nueva programación estuvo coordinada por Ricardo Rocha. El intento de hacer más plurales a las radioemisoras de Televisa duró poco tiempo.

En los dos años posteriores a la muerte de Azcárraga Milmo (1997), su heredero, Emilio Azcárraga Jean, se dio a la tarea de modernizar al consorcio Televisa, por ello, el

Sistema Radiópolis cambió de nombre, ahora es Televisa Radio, y su equipo histórico fue despedido (Jannette Arceo y Cristina Pacheco, entre otros), éste se incorporó a otras estaciones, como Radiofórmula y Radio Acir (Ricardo Rocha).

Al salir de la televisora de los Azcárraga, se refugiaron en la radio Raúl Velasco (Radio Fórmula), y en 1999, Abraham Zabludowsky inició el noticiero "De la A a la Z" en Radio 13. En abril del 2000, tras un conflicto con Televisa salieron definitivamente de esta empresa, Abraham y Jacobo Zabludowsky —quien tenía pocos meses de haber regresado a Cablevisión, la filial de Televisa—, los acompañó Guillermo Ortega Ruiz.

En el sexenio, el Grupo Televisa se expandió al área de la televisión satelital, con Sky; además de conservar el dominio en la televisión por cable (Cablevisión) y en la televisión abierta, ya que en 1999 retomó su liderazgo en *rating* nacional, con lo cual el valor de sus acciones lograron un rendimiento del 130 por ciento en dicho año. (Milenio, 20 de diciembre de 2000: 57).

En diciembre de 1999 Pedro Ferriz de Con dejó la empresa MVS Multivisión, de la familia Vargas, para trabajar en el grupo Pulsar, donde inició, el 17 de enero del 2000, su noticiero "Imagen Informativa", que tiene tres ediciones, la vespertina la conduce Carmen Aristegui y la nocturna, Javier Solórzano, ambos son periodistas que han sido considerados como críticos del Sistema Político.

Durante el sexenio, Carlos Slim adquirió el 49% de las acciones de Cablevisión. En 1999 compró el 30 por ciento de las acciones de Televisa, que pertenecían a la familia Alemán Magnani. También tiene inversiones en la cadena radiofónica ACIR. (La Jornada, 18 de noviembre de 1999: 28).

En el sexenio zedillista apareció una nueva opción televisiva, el 14 de septiembre de 1995 se inauguraron oficialmente las transmisiones del *Canal 40*, que emite su señal en UHF desde el Distrito Federal (Crovi, 1995: 125), Javier Moreno Valle (hijo de un

exgobernador priista), es el titular de la concesión de esta emisora. La falta de patrocinadores para el Canal orilló a Moreno Valle a asociarse con Ricardo Salinas Pliego para que TV Azteca, le proporcionara la mayor parte de la programación que transmitió el Canal 40.

En julio de 2000 se disolvió esa asociación, de la manera acostumbrada por Salinas Pliego: con tensión, la cual fue llevada a los tribunales y aún no se ha resuelto. Ricardo Salinas pretende apropiarse del 51 por ciento de las acciones del Canal 40. (La Jornada, 24 de mayo de 2001: 9a).

A lo largo del sexenio se desarrolló una lucha sin cuartel entre Televisa y Televisión Azteca, ambas se disputaron las audiencias televisivas o *rating*. La competencia no se dio proyectando programas de mayor calidad; ambas televisoras optaron por el sensacionalismo (con los llamados *talk shows*) y las descalificaciones mutuas.

El consorcio televisivo que encabeza Ricardo Salinas Pliego, fue el centro de varios escándalos que comenzaron en 1996, al darse a conocer los nexos financieros del empresario regiomontano con Raúl Salinas de Gortari, hermano del expresidente de México. Hecho utilizado por Televisa para descalificar a través de las pantallas a su principal competidor. En 1999 los escándalos relacionados con Televisión Azteca llegaron a su clímax, con el asesinato del conductor Francisco Stanley.

Durante el sexenio, Ricardo Salinas Pliego también incursionó en la producción discográfica y de revistas, la radiolocalización, la telefonía y la televisión digitalizada y de UHF (Canal 40) y extendió su emporio hacia Latinoamérica, adquiriendo acciones en la televisión chilena. En este periodo Salinas Pliego rompió abruptamente sus relaciones con socios como la familia Saba y Cañedo.

Sin embargo, la suerte del regiomontano comenzó a decaer en 1999, en parte, por el escándalo del homicidio de Stanley. Los analistas financieros llegaron a calificar la tenencia de las acciones de TV Azteca como de alto riesgo; razones por las que tuvo que vender sus acciones en la televisión chilena, además por los adeudos que tenía con el gobierno federal relacionados con las concesiones de telefonía se vio obligado a recurrir al apoyo de la familia Saba, quienes adquirieron el 50% de la empresa *Unefon*. (Alva, marzo-abril de 2000: 9).

Finalmente, Salinas Pliego perdió una pequeña parte de los bienes que obtuvo durante el salinismo, porque en 1999 fue orillado a ceder 19 cines (antes salas de la Compañía Operadora de Teatros), "luego de que la Tesorería de la Federación le ganó un juicio promovido por él mismo" (Alva, marzo-abril de 2000:9).

LA CINEMATOGRAFÍA

En términos generales, la situación de la cinematografía mexicana durante el sexenio tuvo altibajos, fue hasta el periodo 1999-2000 cuando se dieron los principales sucesos en esta industria.

En primer término, se debe mencionar que el 5 de enero de 1999 fue publicado el Decreto de reformas y adiciones a la Ley Federal de Cinematografía, modificaciones que fueron producto de los esfuerzos de la comunidad intelectual y artística del país, que tuvieron como principal líder, a la actriz María Rojo, diputada perredista que presidió la Comisión de Cultura de LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

La comunidad cinematográfica de México continuó presionando al Ejecutivo Federal para que promulgara del Reglamento de la Ley de la materia, tal como ordenaba el artículo Tercero Transitorio del Decreto de reformas de la Ley Federal de Cinematografía, pero Zedillo violó esta disposición y el esperado Reglamento fue publicado hasta el 29 de marzo del 2001, ya bajo el mandato de Vicente Fox.

En 1999 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional la prohibición del doblaje de cintas, establecida en el artículo 8o. de la Ley Federal de Cinematografía.

En 1999 los sectores estatal y privado produjeron 22 películas, suma que ascendió a 27 en el año 2000. En dicho lapso las cintas mexicanas participaron en 104 festivales internacionales, en los cuales se lograron aproximadamente 50 premios, 25 de ellos para la película *Amores perros*. En el Festival de San Sebastián se obtuvo la Concha de Oro a la mejor película para *La perdición de los Hombres* de Arturo Ripstein, este cineasta también fue galardonado con el Premio del Jurado de Cine Latinoamericano del Festival de Sundance, con el filme *El Coronel no tiene quien le escriba*. (Estrada, marzo-abril de 2000: 37-38).

En enero del año 2000, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asignó un presupuesto de 90 millones de pesos para crear un fideicomiso y adquirir cinco salas —Bella Época, Futurama, Latino, París y Pecime— en el Distrito Federal, con la finalidad de promover películas de calidad, mexicanas y extranjeras (Bitácora de la Revista Mexicana de Comunicación, abril de 2000: 1).

En el rubro de la exhibición, se debe destacar que *Cinemex*, en agosto de 1995, abrió su primer complejo cinematográfico en el Distrito Federal; para ello, un grupo de empresarios mexicanos, encabezados por Miguel Ángel Dávila, se asoció con el banco J.P. Morgan. La expansión de *Cinemex* continuó con éxito durante todo el sexenio, intentando competir con la norteamericana *Cinemark*, en la que está asociada la familia Jenkins. La *Organización Ramírez*, la más amplia en Latinoamérica, creó su propio concepto, llamado Cinépolis. En septiembre de 1997, la empresa de Carlos Amador se declaró en quiebra y cerró algunas de sus salas, ello porque no pudo resistir la competencia de los nuevos exhibidores. (Coria, 1997: 76-77).

Al terminar el año 2000 el número de salas en la República mexicana llegó a 2,077; siendo un dato importante el que hubo muchos cierres de cines en la provincia, ello,

para variar, fue consecuencia de que los exhibidores nacionales no pudieron resistir la competencia de las grandes cadenas, especialmente las estadounidenses. (Estrada, marzo-abril de 2001: 38).

3.3.2. EL SUBSISTEMA DE LAS ACCIONES DE GOBIERNO EN MATERIA DE COMUNICACIÓN

EMPRESAS RELACIONADAS CON MEDIOS IMPRESOS

El Congreso de la Unión, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998, determinó la desincorporación de los periódicos *El Nacional* y *El Nacional de Guanajuato*, los cuales fueron liquidados y dejaron de publicarse en septiembre de 1998; en ese mismo año se entregaron la hemeroteca, archivo fotográfico y fototeca de ambas publicaciones, al Archivo General de la Nación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Notimex, respectivamente. (Informe de Labores 1999-2000 de la Secretaría de Gobernación, 2000: 118).

En el mismo ordenamiento jurídico se decidió la venta de la Productora e Importadora de Papel S.A. (PIPSA), el 17 de enero de 1999 se llevó a cabo la entrega-recepción a PIPSAMEX, S.A. de C.V., empresa ganadora de la licitación. (Informe de Labores 1999-2000 de la Secretaría de Gobernación, 2000: 117).

CINEMATOGRAFÍA

Por iniciativa presidencial, en 1996 la Cineteca Nacional pasó a ser administrada por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), determinación que logró vida jurídica a través del Decreto de reformas a la Ley Federal de Cinematografía, publicado el 7 de mayo de 1996.

Según el sexto Informe del presidente Zedillo (en adelante lo citaré como Informe), en 1997, el gobierno federal creó el Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad (FOPROCINE), para fomentar dicha industria; a través de dicho Fondo se financió la producción de 22 películas. (Informe, 2000: 209).

En la administración del presidente Zedillo se expidieron 15,843 permisos para la comercialización de videos, discos compactos y DVD, permisos para la exhibición comercial pública de corto y largometrajes y tráilers, así como certificados de origen de películas y revalidaciones de permisos de material cinematográfico. (Informe, 2000: 168).

En 1999 hubo un intento de censura por parte del director del Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), Eduardo Amerena, a la película *La ley de Herodes*, del cineasta Luis Estrada; el problema fue denunciado en la inauguración del IV Festival de Cine Francés en Acapulco. La presión de la comunidad cinematográfica logró que la película fuera exhibida, pero en condiciones desventajosas; Luis Estrada acudió a la actriz María Rojo, entonces presidenta de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados, quien logró que el director de la cinta quedara como dueño de ésta. (Estrada, abril de 2000: 13).

RADIO Y TELEVISIÓN

En junio de 2000 se entregó formalmente el permiso para la operación del canal de televisión (por cable) del Congreso de la Unión (Informe, 2000: 484).

Se incrementó en un 81% el número de estaciones culturales y educativas con la expedición de más de 200 permisos a gobiernos estatales, universidades y patronatos (Informe, 2000: 484).

Durante el sexenio el Instituto Mexicano de la radio (IMER) puso al aire la emisora "Horizonte 108" (XHIMR-FM 107.9), que opera en el Distrito Federal. (Informe, 2000: 168).

En el periodo 1995-2000, la Secretaría de Gobernación expidió 82,523 autorizaciones de materiales grabados susceptibles de ser transmitidos por televisión, así como para programas de concursos en radio y televisión. También se difundieron, usando los tiempos oficiales, 5,601 programas, 14,212 campañas y 181 eventos especiales en radio y televisión para apoyar a diversas entidades del Sector Público. Gobernación gestionó la aplicación de 189 procedimientos administrativos, 162 observaciones y 364 extrafiamientos a estaciones de radio y televisión. (Informe de Labores 1999-2000 de la Secretaría de Gobernación, 2000: 113).

TELECOMUNICACIONES

En enero de 1995 el presidente Zedillo logró reformar el artículo 28 Constitucional, para permitir las inversiones privadas en los sectores ferrocarrilero y satelital, cambiándolas de las áreas estratégicas a las prioritarias. Reformado el artículo 28 Constitucional, se emitió su ley reglamentaria, la *Ley Federal de Telecomunicaciones* (el 7 de junio de 1995) y el *Reglamento de Comunicación Vía Satélite* en 1997.

En la *Ley Federal de Telecomunicaciones* se estableció que el Ejecutivo Federal debería constituir un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en México. El 9 de agosto de 1996 el Diario Oficial de la Federación publicó el *Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones*, como órgano desconcentrado de la SCT, con autonomía técnica y operativa. En el último capítulo de esta tesis abundaré sobre este organismo.

A finales de 1998 se puso en órbita el satélite de comunicación SATMEX 5, con una potencia 10 veces mayor a la del Morelos II (Informe, 2000: 481).

Con motivo de la reforma al artículo 28 Constitucional, que, reitero, permitió la participación de particulares en el sector satelital, de enero de 1995 a agosto de 2000 se otorgaron 50 permisos para instalar y operar estaciones terrenas transmisoras; 13 de 1999 a 2000. (Informe, 2000: 484).

Los prestadores del servicio de internet se incrementaron de 23 a 230 durante el periodo 1995-2000. Los usuarios de este servicio aumentaron de 94 mil a más de 2.4 millones en el mismo periodo. Con una cifra estimada en 3.7 millones de usuarios al final del año 2000. (Informe, 2000: 484).

LA NORMATIVIDAD JURÍDICA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Para concluir este Capítulo enunciaré los ordenamientos jurídicos que fueron emitidos o modificados durante el sexenio zedillista en materia de medios de comunicación, cuyo análisis dará contenido a los siguientes tres Capítulos de esta tesis.

ORDENAMIENTOS DE NUEVA CREACIÓN

Ley Federal de Telecomunicaciones
Ley Federal del Derecho de Autor
Reglamento de Comunicación vía satélite
Reglamento del Servicio de Televisión y Audio restringidos
Reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad
Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor

ORDENAMIENTOS REFORMADOS

Artículo 28 Constitucional
Código Penal Federal
Ley Federal de Cinematografía
Ley Federal de Protección al Consumidor
Ley Federal de Radio y Televisión
Ley General de Salud

FUENTES CONSULTADAS EN EL CAPÍTULO

BIBLIOGRAFÍA

Coria, José Felipe y Gustavo García. Nuevo Cine Mexicano. México: Editorial Clío, 1997.

Crovi, Delia (Coord.). Desarrollo de las industrias audiovisuales en México y Canadá. México: FCPyS de la UNAM, 1995.

González Ruiz, José Enrique. Diario de la Huelga Rebelde. México: Ediciones ¡Uníos!, 2000.

Informe de Labores 1999-2000 de la Secretaría de Gobernación. México: Secretaría de Gobernación, septiembre de 2000.

Luhmann, Niklas. La realidad de los medios de masas. México: Universidad Iberoamericana-Anthropos, 2000.

Patiño Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano. México: Editorial Constitucionalista-IFE, 1999.

Sexto Informe de Gobierno, 1o. de septiembre 2000. Poder Ejecutivo Federal. México: Presidencia de la República, 2000.

Sherwood, Robert. Propiedad Intelectual y Desarrollo económico. Argentina: Editorial Heliasta, 1995.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte. México: Miguel Angel Porrúa-SECOFI, 1994.

DISPOSICIONES JURÍDICAS

Consultadas en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. ÓRGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, D.F.

ACUERDO de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se declara la pérdida de registro de los partidos políticos que no alcanzaron por lo menos el 1% de la votación total emitida en las elecciones ordinarias celebradas el 21 de agosto de 1994. Publicado el 19 de diciembre de 1994.

DECRETO por el que se declara reformado el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado el 2 de marzo de 1995.

Ley Federal de Telecomunicaciones. Publicada el 7 de junio de 1995.

DECRETO por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Publicado el 9 de agosto de 1996.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía. Publicado el 5 de enero de 1999.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Organización Mundial de Comercio. Resumen del informe del Examen de las políticas comerciales de México 1997. Primer comunicado de prensa, octubre 2 de 1997.

Organización Mundial de Comercio. Examen de las políticas comerciales de México 1997 y conclusiones del Presidente. Segundo comunicado de prensa, octubre 8 de 1997.

HEMEROGRAFÍA

Diario de los Debates. Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Primer periodo de sesiones ordinario de la LVIII Legislatura. México, 29 de agosto de 2000.

Periódico La Jornada. Publicación diaria, México, D.F.

"Compra Slim 25% de la empresa que desarrollará el hipódromo". Víctor Cardoso. 18 de noviembre de 1999.

"Gates y Slim lanzan el portal T1 MSM". Víctor Cardoso, 21 de marzo de 2000.

"Ratifican fallo contra Canal 40". 24 de mayo de 2001.

Periódico Milenio Diario. México, D.F.

"La crisis de EXCÉLSIOR. El fin de una era". Miguel Castillo, 21 de octubre de 2000.

Revista Economía Informa. Publicación mensual. México: Facultad de Economía de la UNAM.

CEPAL. "La situación de la economía mexicana a mediados del 2000". Número 291, octubre de 2000.

Levy Orlik, Noemí. "Evaluación del crecimiento económico del periodo zedillista: menor bienestar y creciente inestabilidad". Número 290, septiembre de 2000.

Revista El Chamuco. Publicación catorcena. México, D.F. Director Eduardo del Río (Rius). Número 7, 19 de mayo de 1996.

Revista Mexicana de Comunicación. México, D.F. Director Omar Raúl Martínez.

Aíva, Alma Rosa. "Retrospectiva de los medios electrónicos en México durante 1999". Número 62, marzo-abril de 2000.

"Bitácora". Número 62, marzo-abril de 2000.

Estrada, Marién. "De película, las andanzas en el cine mexicano". Número 62, marzo-abril de 2000.

Estrada, Marién. "Luces, cámara, acción... Toma 2000". Número 68, marzo-abril de 2001.

Godínez, Raúl. "Caminos, razones y estrategias de la mercadotecnia mediática de Vicente Fox". Número 65, septiembre-octubre de 2000.

Revista Milenio. Publicación semanal. México D.F. Director Federico Arreola. "Dinero Llama Dinero". Mauricio Flores. Número 120, 20 de diciembre de 1999.

Revista Proceso. Publicación semanal. México, D.F. Director Rafael Rodríguez .

"Comisión de la Verdad: En un régimen democrático, las elecciones del 21 de agosto "no serían válidas". Francisco Ortiz Pinchetti. Número 940, 7 de noviembre de 1994.

"Zabludovsky pone a "24 Horas" al servicio de la "promoción acelerada de la imagen de Zedillo". Gerardo Albarrán. Número 922, 4 de julio de 1994.

"Envuelta en el escándalo criminal, a la vista de su fortuna inconmensurable, la familia Salinas se derrumba". Carlos Marín. Número 995, 27 de noviembre de 1995.

"No más presidentes de México "dueños" del PRI; si el partido no cambia por completo, perderá todo el poder en el 2000: Agustín Basave". Antonio Jáquez. Número 1081, 20 de julio de 1997.

"En la Cámara, el choque entre oposición y régimen se convirtió ya en una auténtica disputa por el poder". Gerardo Albarrán. Número 1087, 31 de agosto de 1997.

"Para recuperar el poder absoluto, el gobierno y el PRI pusieron al país durante dos días al borde de la ruptura y el golpismo". Gerardo Albarrán. Número 1088, 7 de septiembre de 1997.

CAPÍTULO 4

EL MARCO JURÍDICO DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS DE COMUNICACIÓN

En este capítulo analizaré las transformaciones que durante el sexenio zedillista tuvo la normatividad de la cinematografía, la radio y la televisión.

El tema de la cinematografía es un ejemplo privilegiado de la lucha que históricamente han librado en México el sector empresarial y el de los trabajadores, que en esta tesis denomino creadores. Ambos sectores actúan desde los Sistemas Político y Económico irritando al Jurídico; durante el sexenio salinista la *Ley Federal de Cinematografía* tuvo un contenido de evidente protección para los distribuidores y exhibidores, los cuales, en su mayoría, están asociados a los grandes consorcios norteamericanos que controlan la cinematografía a nivel mundial. Por ello anticipo, será interesante conocer los cambios que dicha Ley tuvo con motivo de la nueva correlación de fuerzas que tuvo el Sistema Político a partir de las elecciones de 1997, concretamente dentro del subsistema de la Cámara de Diputados.

Preciso que serán estudiadas las modificaciones que tuvo en 1996 y 1999 la Ley Federal de Cinematografía, también será objeto de análisis su Reglamento, pese a que fue emitido en el año 2001. La promulgación de este Reglamento se dio fuera del periodo de estudio de esta tesis, sin embargo, su gestación y gran parte de su texto definitivo fue producto de la actividad desarrollada durante el sexenio zedillista por diversos actores políticos; por ello la considero parte del lapso de análisis de esta tesis.

Respecto a la radio y la televisión, el contenido de la normatividad emitida en el periodo de estudio también fue el resultado de otra alianza histórica dada dentro del Sistema Político, la de los empresarios de dichos medios y el Poder Ejecutivo Federal —ocupado por

priistas—; las disposiciones que en esta materia se estudiarán son el reflejo del caos provocado por el Sistema Político en los procesos de operación del Jurídico.

4.1. "LA NORMATIVIDAD QUE HACE RUIDO".

Los objetivos de este subcapítulo son: Conocer el contenido de las disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía y su Reglamento, y analizar la incidencia del Sistema Político en el Subsistema Jurídico de la Cinematografía, aplicando el método de la Teoría Sistemica de Niklas Luhmann.

Para lograr el segundo objetivo, realicé varias entrevistas a personas que intervinieron en la actividad jurídica de la comunicación; dos de los entrevistados expresaron que "el ruido" está presente en lo que atañe a la cinematografía. El abogado Víctor Hugo Rascón Banda, dramaturgo y actual presidente de la Sociedad General de Escritores de México (SOGEM), manifestó que en el contexto de la creación de la Ley y el reglamento de cine "la comunidad cinematográfica es la más ruidosa y la más beligerante".

Otro abogado, Oscar Estrada, funcionario de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, expresó la idea de que la Ley y el Reglamento de cine "hacen ruido". Estrada se refería a que la sociedad se interesa en el proceso de creación de estas normas porque en él intervienen figuras del espectáculo que usan, con habilidad, a los medios de comunicación.

Me pareció que de ambas expresiones se debía dar nombre a este subcapítulo, porque, transportadas al ámbito teórico contienen toda la complejidad fenomenológica que deseo explicar en él, pues en términos de Luhmann, los sistemas sociales surgen de los ruidos producidos por los sistemas psíquicos (los individuos) en su intento por comunicarse. (Luhmann, 1991: 223).

Este estudio se hizo tomando como base, además de las entrevistas, fuentes documentales directas, específicamente los textos de los Decretos de reformas a la Ley de Cinematografía, sus Exposiciones de Motivos y los Diarios de Debates de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como el Decreto de promulgación del reglamento cinematográfico; también consulté los textos de las ponencias presentadas en el "Foro Ciudadano para la Creación del Anteproyecto de la Ley Federal de Cinematografía", efectuado en noviembre de 1997.

4.1.1. LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA

ANTECEDENTES INMEDIATOS

Como mencioné en el Capítulo 2, la primera versión de esta Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1992, abrogando la Ley de la Industria Cinematográfica de 1949 (publicada el 31 de diciembre). La Ley de 1992 estableció la liberalización de los precios de entrada a las salas de cine, y disminuyó el porcentaje de tiempo reservado a la exhibición de películas mexicanas. De 1992 a 2000 esta Ley tuvo dos reformas, en 1996 y 1999, las cuales son objeto de análisis de la primera parte de este capítulo.

REFORMA DE 1996

La modificación de los artículos 5o. y 6o. de la Ley, en 1996, consistió fundamentalmente en adscribir a la Cineteca Nacional al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), la cual era administrada por la Secretaría de Gobernación.

En la Exposición de Motivos presentada por el Jefe del Ejecutivo a la Cámara de Senadores, se explica que dicha mutación obedeció a considerar "oportuno que la divulgación y la formación de un acervo cinematográfico, a cargo de la Cineteca Nacional, se realice bajo la coordinación de dicha dependencia (Secretaría de Educación Pública),

por conducto del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, órgano que por sus funciones podría coordinar en mejor forma las labores de aquélla. Con lo anterior, se concentrarían los esfuerzos de promoción y divulgación artística y cultural del Ejecutivo Federal en una sola instancia, lo que permitiría integrar la difusión cinematográfica a la política del Estado en el campo artístico y cultural." (Exposición de Motivos de la Reforma a la Ley Federal de Cinematografía, abril de 1996: 1-2).

Esta modificación a la Ley de Cinematografía había sido solicitada, desde tiempo atrás, por varios sectores de la comunidad artística y cultural, pues se mencionaban que la cinematografía debería ser vista como una actividad eminentemente cultural, óptica que se tiene en Europa, por ejemplo; y que la Cineteca Nacional no debería estar dentro de la estructura orgánica de una Secretaría que se entiende, tiene asignadas funciones de control político.

En el Diario de Debates de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados se dijo que esta reforma obedeció a las demandas de los ponentes que participaron en la consulta organizada por dicha Legislatura sobre comunicación social; sin que se mencione el aspecto de control político de la Secretaría de Gobernación, el cual sí se expresa en libros y hemerografía de información general. Es de llamar la atención que en el mismo Diario de Debates se establezca que en dichas consultas los ponentes expusieron la urgente necesidad de modificar la Ley de Cinematografía y expedir su reglamento, demanda que no respaldó la Legislatura LVI. (Diario de Debates de la Cámara de Diputados, abril 23 de 1996: 1646).

¿CÓMO SE COMUNICARON EL SISTEMA POLÍTICO Y EL SISTEMA JURÍDICO PARA RESOLVER LA CONTINGENCIA DEL CONTROL DE LA CINETECA NACIONAL?

El Sistema Político irritó al Jurídico cuando grupos de intelectuales, artistas y académicos solicitaron, a través de los medios masivos de comunicación, que un organismo cultural, la Cineteca Nacional, dejara de ser administrado por un ente público encargado de funciones

de control político. En este caso, la comunidad artística y académica del país desarrolló dentro del sistema político, el rol de grupo de presión y utilizó como métodos de presión la persuasión y la propaganda.

EL Sistema Jurídico respondió a la irritación que le generó su entorno (el Sistema Político), utilizando los mecanismos que le dan sentido, y creó derecho. En virtud de que la contingencia que le planteó el sistema político no involucraba una fuente de tensión entre los subsistemas de éste, el sistema jurídico pudo actuar sin desnaturalizarse y sus subsistemas (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) se comunicaron en armonía creando normas jurídicas que se expresaron en el Decreto de reformas a la Ley Federal de Cinematografía de 1996.

LA REFORMA DE 1999, VIRTUALMENTE UNA NUEVA LEY.

El "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía", se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1999.

Esta ley en su primera versión constaba únicamente de 15 artículos más tres transitorios; de los cuales la reforma de 1999 sólo dejó intactos cuatro (1o., 2o., 7 y 8), y la Legislatura LVII le adicionó 32 artículos, del 16 al 47; por ello afirmo que en el fondo es una nueva ley.

ARTÍCULOS QUE NO SE MODIFICARON

El artículo 1 establece: Que las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y regirán en todo el territorio nacional; y que el objeto de la ley es promover la producción, distribución, comercialización y exhibición de películas, así como su rescate y preservación, procurando siempre el estudio y atención de los asuntos relativos a la integración, fomento y desarrollo de la industria cinematográfica nacional.

Es inviolable la libertad de realizar y producir películas, preceptúa el artículo 2o.

En tanto, el artículo 7o. determina que se consideran de producción nacional, las películas que se hayan realizado por personas físicas o morales mexicanas; o se realicen en el marco de los acuerdos internacionales o los convenios de coproducción suscritos por el gobierno mexicano, con otros países u organismos internacionales.

El artículo 8o. trata el polémico tema del doblaje y textualmente establece que: Las películas serán exhibidas al público en su versión original y, en su caso, subtítuladas en español, en los términos que establezca el reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas al español.

PRINCIPALES MODIFICACIONES DE 1999

En virtud de que esta reforma fue muy amplia, a continuación enunciaré sus puntos más relevantes para centrarme posteriormente en los temas que causaron más polémica y que, irritaron desde el Sistema Político al subsistema jurídico de la comunicación.

Desde 1999, el artículo 3o. define a la **industria cinematográfica nacional** como el "conjunto de personas físicas o morales cuya actividad habitual o transitoria sea la creación, realización, producción, distribución, exhibición, comercialización, fomento, rescate y preservación de las películas cinematográficas.

El artículo 4o. establece que la industria cinematográfica nacional por su sentido social, es un vehículo de expresión artística y educativa, y constituye una actividad cultural primordial, sin menoscabo del aspecto comercial que le es característico. Corresponde al Poder Ejecutivo Federal la aplicación y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y su Reglamento.

Agrega que las entidades federativas y los municipios podrán coadyuvar en el desarrollo y promoción de la industria cinematográfica, por sí o mediante convenios con la Autoridad Federal competente.

Hago hincapié que en el Anteproyecto presentado por los Diputados, el término era "deberán" y finalmente las Comisiones aprobaron el de "podrán", quitándole su carácter imperativo a la disposición. (Diario de Debates, Cámara de Diputados, abril 23 de 1998: 1402). Esta disposición antes se encontraba en el artículo 10, sin mencionar los convenios.

En el artículo 5o. la definición de "película" se enriqueció al agregársele que su fin primario es la exhibición y/o su reproducción o venta. Esto es benéfico porque en México se ha dado el problema del "enlatamiento" de películas, ya bien sea por desinterés en el film o por censura.

Además, en la reforma se hizo un reconocimiento expreso de que la película es producto de un guión. En el Anteproyecto el artículo 18 establecía que los productores que promovieran la realización de películas mexicanas recibirían, por parte del Estado, apoyos para la escritura de guiones, disposición que finalmente desapareció en el Dictamen de las Comisiones. (Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 23 de abril de 1998: 1401).

En el segundo párrafo, el artículo 5o. dice que el término película comprenderá a las nacionales y extranjeras, de largo, medio y cortometraje, en cualquier formato o finalidad.

El tercer párrafo menciona que su transmisión o emisión a través de un medio electrónico digital o cualquier otro conocido o por conocer, serán reguladas por las leyes de la materia.

Determina el artículo 6o. que la película cinematográfica y su negativo son una obra cultural y artística, única e irremplazable y, por lo tanto debe ser preservada y rescatada en su forma y concepción originales, independientemente de su nacionalidad y del soporte o formato que se emplee para su exhibición o comercialización.

Esta disposición refleja que los legisladores aceptaron que la industria cinematográfica no es sólo un negocio, sino una actividad cultural; declaración que es relevante por el

concepto que nuestros principales socios comerciales, los norteamericanos, tienen de la cinematografía.

Por otra parte, la protección de los negativos de las películas fue una de las demandas hechas a los diputados en el "Foro Ciudadano para la Creación del Anteproyecto de la Ley Federal de Cinematografía", efectuado en noviembre de 1997. En este sentido se pronunciaron los creadores Xavier Robles y Guadalupe Ortega, quienes manifestaron su preocupación por la venta de los negativos originales pertenecientes al fotógrafo Gabriel Figueroa. (Robles y Ortega, 1997: 2).

Con esta idea de protección a las películas y sus negativos, en el Capítulo VIII de la Ley se estableció que:

Para el otorgamiento de las clasificaciones y autorizaciones previstas en el artículo 42 fracción I, los productores o distribuidores de obras cinematográficas deberán aportar para el acervo de la Cineteca Nacional, una copia de las películas que se requieran, en los términos que señale el Reglamento (artículo 39).

En caso de venta de negativos de películas cinematográficas nacionales al extranjero, el titular de los derechos patrimoniales deberá entregar en calidad de depósito un negativo de ellas a la Cineteca Nacional (artículo 40).

El artículo 7o. determina que se consideran películas de producción nacional, las que sean realizadas por personas físicas o morales mexicanas; o las realizadas en el marco de acuerdos o convenios internacionales de coproducción suscritos por el gobierno mexicano con otras naciones u organismos internacionales.

Al respecto destaco, que en el Anteproyecto se hacía la mención expresa, en el artículo 9o., de que se consideraría película mexicana la "que haya sido producida en idioma español o lenguas o dialectos indígenas, por personas físicas o morales constituidas

conforme a las leyes del país, no invalidando su calidad de mexicana la circunstancia de que la película haya sido filmada total o parcialmente en el extranjero." (Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 23 de abril de 1998: 1401). Esta disposición no quedó incorporada en el texto definitivo de la Ley.

El artículo 9o. se refiere a los **derechos de autor**, determinando que será titular de los derechos de explotación de la obra cinematográfica el productor o licenciatario, sin que ello afecte los derechos de autor que corresponden a los escritores, compositores y directores, artistas, intérpretes o ejecutantes que hayan participado en ella. Y que unos u otros, conjunta o separadamente, podrán ejercer acciones ante las autoridades, para la defensa de sus respectivos derechos en los términos de la Ley autoral.

El artículo 10 especifica que quienes produzcan películas cinematográficas, deberán comprobar que dichas producciones cumplen fehacientemente con las leyes vigentes en materia laboral, de derechos de autor y de derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes, en caso contrario serán sujetos a las sanciones correspondientes.

En el texto de la Ley promulgada en 1992, estas disposiciones se encontraban en el artículo 11, pero no mencionaba las leyes laborales; además, señalaba la obligación de observar esas leyes por parte de quienes exhibieran, transmitieran, comercializaran o utilizaran públicamente las películas. No mencionaba a los productores.

El artículo 11 determina que "toda persona podrá participar en una o varias de las actividades de la industria cinematográfica, en sus ramas de producción, distribución, exhibición y comercialización de películas, así como de las áreas de servicios, talleres, laboratorios o estudios cinematográficos".

El párrafo segundo dice que los integrantes de la industria cinematográfica se abstendrán de realizar todo acto que impida el libre proceso de competencia y de concurrencia en la

producción, procesamiento, distribución, exhibición y comercialización de películas cinematográficas.

El tercer párrafo menciona que la Comisión Federal de Competencia investigará, resolverá y sancionará, de oficio o a petición de parte, toda práctica monopólica o concentración que ocurra dentro de la industria cinematográfica nacional, sin perjuicio de lo que establezca esta ley.

El artículo 12 señala la obligación de rendir informes a la Secretaría de Gobernación por parte de los productores, distribuidores y exhibidores, en términos del cumplimiento de la presente Ley y su Reglamento.

DE LA PRODUCCIÓN CINEMATOGRAFICA

Productor es la persona física o moral que tiene la iniciativa, la coordinación y responsabilidad de la realización de una película cinematográfica, y que asume el patrocinio de la misma (artículo 13).

Según el artículo 14: "La producción cinematográfica nacional constituye una actividad de interés social, sin menoscabo de su carácter industrial y comercial, por expresar la cultura mexicana y contribuir a fortalecer los vínculos de identidad nacional entre los diferentes grupos que la conforman. Por tanto, el Estado fomentará su desarrollo para cumplir su función de fortalecer la composición pluricultural de la nación mexicana, mediante los apoyos e incentivos que la Ley señale."

DE LA DISTRIBUCIÓN

Según el artículo 16 la distribución cinematográfica es "la actividad de intermediación cuyo fin es poner a disposición de los exhibidores o comercializadores, las películas cinematográficas producidas en México o en el extranjero, para su proyección, reproducción o comercialización, en cualquier forma o medio conocido o por conocer."

El artículo 17 prohíbe a los distribuidores el condicionamiento o restricción del suministro de películas a los exhibidores o comercializadores, sin causa justificada.

DE LA EXHIBICIÓN Y COMERCIALIZACIÓN

El artículo 18 define la explotación mercantil de películas como "la acción que reditúa un beneficio económico" por exhibir y transmitir películas, a través de diversos medios y vías. En la fracción III también reconoce como explotación mercantil a la comercialización mediante reproducción de ejemplares incorporados en videograma, disco compacto o láser para su venta o alquiler. En la fracción IV regula como medio de explotación mercantil la que se efectúe a través de medios o mecanismos que permitan capturar la película mediante un dispositivo de vinculación para navegación por el ciberespacio, o cualquier red similar para hacerla accesible en una pantalla de computación, dentro del sistema de interacción y realidad virtual.

Considero que fue un acierto incorporar el uso de nuevas tecnologías dentro de las formas de explotación comercial, así como la exhibición de las películas en autotransportes.

El artículo 20 mantiene la disposición de que los precios por la exhibición pública serán fijados libremente y que su regulación es de carácter Federal.

El artículo 21 prohíbe que cualquier exhibición pública de una película cinematográfica, y su comercialización, sea objeto de mutilación, censura o cortes por parte del distribuidor o exhibidor, salvo que medie la previa autorización del titular de los derechos de autor, y que las que se transmitan por televisión se sujetarán a las leyes de la materia.

DE LA CLASIFICACIÓN

El artículo 24 determina que antes de la exhibición, distribución y comercialización de las películas, éstas deberán someterse a la autorización y clasificación correspondiente, ante la autoridad competente, de conformidad con lo que establezca el Reglamento.

El artículo 25 determina la clasificación de las películas, especificando que las clasificaciones AA, A y B son de carácter informativo, y sólo las clasificaciones C y D, son de índole restrictiva, siendo obligación de los exhibidores negar la entrada a quienes no cubran la edad prevista en las fracciones anteriores.

"AA" son cintas para todo público que además tengan atractivo y sean comprensibles para menores de siete años de edad. Las "A" son para todo público y las "B" para adolescentes, de doce años en adelante. "C" son las películas para adultos de 18 años en adelante, y "D": las cintas para adultos, con sexo explícito, lenguaje procaz, o alto grado de violencia.

El artículo 26 especifica la naturaleza federal de la autorización y clasificación que se expida para las películas, cuya observancia es obligatoria en todo el territorio nacional.

DEL FOMENTO A LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA

Los artículos 31 y 32 establecen las actividades y personas que podrán contar con estímulos e incentivos fiscales que con base en las leyes, establezca el Ejecutivo Federal.

En el artículo 33 se establece la creación del Fondo de Inversión y Estímulos al Cine, cuyo objeto será el fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional, que permita brindar un sistema de apoyos financieros en beneficio de los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales. Para administrar los recursos de este fondo se constituirá un Fideicomiso denominado: FONDO DE INVERSIÓN Y ESTÍMULOS AL CINE (FIDECINE).

El artículo 35 especifica los recursos del Fondo se destinarán preferentemente al otorgamiento de capital de riesgo y de trabajo, crédito o estímulos económicos a la realización, producción, distribución, comercialización y exhibición de cine nacional, con base en los criterios fijados en el Reglamento.

El artículo 37 determina que el fideicomiso contará con un Comité Técnico que se encargará de evaluar los proyectos y asignar los recursos.

LAS AUTORIDADES COMPETENTES

En el artículo 41 se enuncian las atribuciones de la SEP, la cual las ejerce a través del CONACULTA y el Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDA). A éste corresponde: Llevar el registro de obras cinematográficas en el Registro Público del Derecho de Autor. Realizar investigaciones sobre presuntas infracciones administrativas que violen las normas de esta Ley y que sean de su competencia. Imponer las sanciones administrativas que resulten procedentes, y aplicar las tarifas vigentes para el pago de regalías por la explotación de obra cinematográfica.

El artículo 42 especifica las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, éstas son: Autorizar la distribución, exhibición y comercialización de películas en el territorio de la República Mexicana. Otorgar la clasificación de las películas y vigilar su observancia en todo el territorio nacional. Expedir los certificados de origen de las películas, así como el material filmico generado en coproducción con otros países. Vigilar que se observen las normas con respecto al tiempo total de exhibición y garantía de estreno. Aplicar las sanciones que correspondan por infracciones de esta Ley y poner en conocimiento del Ministerio Público Federal todos aquellos actos constitutivos de delito en los términos de las disposiciones legales aplicables a la materia.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

En el TERCERO, se estableció que el Ejecutivo Federal debía emitir en el término de 90 días a partir de la publicación de la presente Ley, el reglamento correspondiente, así como el contrato de fideicomiso mediante el cual se administrarán los recursos del Fondo a que se refiere este ordenamiento.

En tanto, los artículos CUARTO y QUINTO determinaron que: En el mismo término establecido en el Transitorio anterior, el Ejecutivo Federal deberá aportar los recursos que esta Ley establece en su Artículo 34, conforme al Presupuesto de Egresos para 1999, y que la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999, establecerá en la Partida Presupuestal correspondiente el monto de los que se refiere la Fracción I del Artículo 34 de esta Ley.

He transcrito estos tres artículos transitorios en virtud de que sus disposiciones fueron el detonante de un conflicto que se dio al interior del Sistema Político en el sexenio zedillista, del cual me referiré en el siguiente subcapítulo.

INCIDENCIA DEL SISTEMA POLÍTICO EN EL SUBSISTEMA JURÍDICO DE LA CINEMATOGRAFÍA

FACTORES DE IRRITACIÓN INTERSISTÉMICA

De acuerdo con las informaciones periodísticas, las ponencias presentadas en el Foro efectuado en 1997, la Exposición de Motivos de Reformas a la Ley y los Diarios de Debates de las Cámaras de Diputados y Senadores, los factores de irritación intersistémica en el proceso de reformas a la Ley fueron:

INTERESES ECONÓMICOS y

CONCEPCIÓN DE LA NATURALEZA DE LA CINEMATOGRAFÍA.

Los cuales se tradujeron en dos TEMAS DE COMUNICACIÓN INTERSISTÉMICA:

- 1.- EL DOBLAJE DE PELÍCULAS y
- 2.- EL TIEMPO DE PANTALLA PARA CINTAS MEXICANAS

SISTEMA POLÍTICO

En primer término especificaré cuáles fueron los grupos que actuaron desde el Sistema Político para determinar el contenido de la reforma de 1999 a la Ley cinematográfica.

1.- Subsistema de los creadores de cine (directores, escritores y la élite de los actores). Este subsistema tuvo como principal representante de sus intereses a la actriz María Rojo, quien fue presidente de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados en la Legislatura LVII. Este subsistema actuó como grupo de presión. La diputada Rojo presentó el Anteproyecto de Reformas a la Ley en la sesión del 23 de abril de 1998, a nombre de la Comisión que presidía.

2.- Subsistema de los distribuidores y exhibidores de películas. El cual es parte del sector empresarial que está asociado con inversionistas extranjeros, principalmente, norteamericanos. Este subsistema actuó como grupo de presión.

3.- Subsistema de legisladores de las Comisiones de Cultura y de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados.

4.- Subsistema Poder Ejecutivo Federal, cuya participación en el caso concreto de esta Ley no fue fácilmente perceptible, o al menos no hay testimonios escritos de ella, sin embargo, los subsistemas de creadores de cine y el de exhibidores y distribuidores acudieron durante el proceso legislativo a las Secretarías de Gobernación y de Comercio y Fomento Industrial, adscritas al subsistema Poder Ejecutivo Federal.

SISTEMA JURÍDICO

1.- Subsistema de legisladores de la Cámara de Diputados. Rompiendo con la costumbre imperante en México de que sea el Jefe del Ejecutivo Federal quien promueva las modificaciones del marco jurídico del país, desde este subsistema surgió la Iniciativa de reformas a la Ley Federal de Cinematografía, hecho que pudo atribuirse, a que como mencioné en el Capítulo 3, en la LVII Legislatura sólo había 238 diputados del Partido Revolucionario Institucional, en tanto la oposición tenía 262 .

2.- Subsistema de legisladores de la Cámara de Senadores, fungió como Cámara revisora y cuyos integrantes, durante los debates expusieron argumentos jurídicos para determinar el nuevo contenido de la Ley, sobre los puntos controvertidos.

¿CÓMO SE COMUNICARON EL SISTEMA POLÍTICO Y EL SISTEMA JURÍDICO PARA RESOLVER LA CONTINGENCIA DEL DOBLAJE?

Es Sistema Político irritó al Jurídico, pero éste no respondió de acuerdo a sus reglas de operación, durante el Proceso Legislativo. Desde mi perspectiva el Sistema Jurídico debió reaccionar creando nuevas normas que regularan las necesidades de todos los actores involucrados en el subsistema cinematográfico, buscando la justicia, ante la contingencia del doblaje, pero los mecanismos de inclusión-exclusión del Sistema Político acabaron corrompiendo la operatividad del Jurídico, y la contingencia quedó como fuente latente de conflictos, los cuales fueron resueltos parcialmente, fuera del Proceso Legislativo, por el subsistema Poder Judicial Federal en el año 2000, con la declaración de inconstitucionalidad del artículo 8o. de la Ley; hecho que generó más ruido en el subsistema de los creadores de cine (véanse declaraciones de Rascón Banda en *La Jornada*, 8 de marzo de 2000: 12, 35).

Los argumentos del abogado Rascón contra la decisión de la Suprema Corte de Justicia, sí se fundamentan en la lógica jurídica, pero lamentablemente, esos argumentos no se expusieron en el anteproyecto de reformas a la ley de cine y por eso afirmo, que al menos durante el Proceso Legislativo la contingencia doblaje, se resolvió por los mecanismos de la inclusión-exclusión.

Ahora bien, durante el Proceso Legislativo el tema doblaje se resolvió utilizando la generalización de las expectativas, desarrollada en la dimensión social a través de la institucionalización, que significa sobrevaloración del consenso efectivamente disponible dentro del sistema social. Afirmación que fundamento en los siguientes hechos.

El subsistema de los creadores, a través de la diputada María Rojo, provocó *ruido intersistémico* al convocar en 1997 al Foro que he mencionado, en el cual sus integrantes se pronunciaron en contra de omitir de la Ley la prohibición de doblaje y pugnó por el establecimiento del 30% de reserva para exhibición de películas mexicanas, establecido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este subsistema *hizo ruido* exaltando valores nacionalistas y de defensa a la cultura de México, no de acatamiento, por ejemplo, a la *Convención de Berna ratificada por México*.

La Exposición de Motivos del Anteproyecto presentado por María Rojo, podría decirse que es un prólogo, pues se inicia "con las palabras que para esta ocasión escribió Gabriel García Márquez". En párrafos subsecuentes también se pueden leer textos que expusieron Carlos Fuentes y el pintor José Luis Cuevas. (Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 23 de abril de 1998: 1397-1400). Tres creadores que desde la élite no comparten la visión de los trabajadores más modestos de la cinematografía.

Es oportuno especificar que la prohibición del doblaje no fue un criterio compartido por todos los miembros de la comunidad de actores, éste sólo era enarbolado por su élite, los que son primerísimas figuras del espectáculo en México, aquellos que no requieren trabajar en el doblaje para sobrevivir.

Ejemplo de esta discrepancia fue la postura de Gabriela Gurrola, secretaria general de la sección de Técnicos y Manuales del Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica (STPC), quien manifestó que sus argumentos de defensa hacia los actores dedicados al doblaje no fueron escuchados ni por la diputada Rojo ni por Marcela Fernández —secretaria general del STPC, e impulsora de la reforma a la Ley—, que la disposición del artículo 8o. de la Ley afectaba los intereses de la mayoría de los agremiados a la Sección de Técnicos y Manuales, que eran más de 2000 en ese tiempo, y que "una ley así, a nosotros realmente no nos beneficia para nada". (Proceso, 13 de septiembre de 1998: 65).

Rodolfo Arias, actor de películas como "Cilantro y perejil" (Montero, 1996), "Como agua para chocolate" (Arau, 1991) y "Su alteza serenísima" (Cazals, 2000), en entrevista me manifestó que él ve el doblaje:

"como una fuente de trabajo, porque yo podría trabajar en eso. Depende de posturas, yo creo que puede ser a mitades, decir: tenemos 100 salas, 50 tienen derecho a elegir exhibición doblada; todas las películas por ley se doblan, fuente de trabajo para actores, no se exhiben hasta que una sala las pida. Propongo fijar porcentajes. Hay gente que vive mucho mejor doblando películas de televisión que uno que está ahí *fletándose* en una película o dos, o las que se puedan hacer, gente que vive del doblaje y vive muy bien. Eso del doblaje fue una cuestión política de estos dirigentes, como María Rojo, que a mí nunca me preguntaron si yo quería que se doblara o no. Yo creo que hay asuntos más graves que se pueden atender... tú pregúntale a los estudiantes de cine, a los chavos; están más preocupados por sacar su *corrito* de cinco minutos que por si se va a doblar su película o no. Es algo muy relativo." (Arias, 3 de junio de 2001).

Es de destacarse que Rodolfo Arias, sin ser jurista, tácitamente expresa que el Derecho debe buscar la justicia; por ello, interpreto, propone soluciones que puedan nivelar a los factores de la producción cinematográfica en el rubro del doblaje.

Como he dejado asentado, las disposiciones de doblaje contenidas en el artículo 8o., al término del Proceso Legislativo, quedaron incólumes, pese a que no eran compartidas por todos los sectores. Este es un caso típico de lo que Luhmann —citado por De Giorgi— llamó generalización de las expectativas, desarrollado en la dimensión social a través de la institucionalización, que significa sobrevaloración del consenso efectivamente disponible dentro del sistema social. (De Giorgi, 1998: 246-250).

¿CÓMO SE COMUNICARON EL SISTEMA POLÍTICO Y EL SISTEMA JURÍDICO PARA RESOLVER LA CONTINGENCIA TIEMPO DE PANTALLA?

El Sistema Político irritó al Jurídico y éste resolvió la contingencia generalizando las expectativas en la dimensión temporal, es decir, que las expectativas de comportamiento se generalizaron a través de la normación. El Sistema Jurídico creó derecho, atendiendo a los procesos de reproducción que lo hacen sistema autopoyético y autorreferencial.

Fue la comunicación de los integrantes del subsistema de la Cámara de Senadores, la que logró que el Sistema Jurídico no se desnaturalizara al resolver la contingencia tiempo de pantalla. Concretamente fue el senador Samuel Aguilar Solís quien hizo valer el criterio de que en el artículo 19 de la Ley se debía establecer el 10 por ciento como tiempo de reserva de exhibición para películas mexicanas, salvo lo dispuesto en los tratados internacionales en los que México no hubiera establecido reservas. (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 15 de diciembre de 1998: 28).

Tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, las discusiones sobre el tema giraron en torno a que en el TLCAN México había establecido la reserva de 30 por ciento para exhibición de nuestro cine y que ese era el porcentaje que debía establecer la Ley.

El senador Aguilar Solís recordó que México ha suscrito y ratificado otros tratados comerciales en los que no se estableció reserva alguna sobre tiempo de pantalla; por ejemplo con Chile, Colombia y Venezuela, por lo que expresó: "No podemos estar, pues, circunscribiendo un debate, a uno solo de los acuerdos internacionales que este Senado de la República ha pactado..." (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 15 de diciembre de 1998: 28).

Tras un intenso debate, los senadores entraron en razón de que el planteamiento de Aguilar Solís era válido en términos jurídicos; y concretamente el senador Amador Rodríguez Lozano, recordando los preceptos del artículo 133 Constitucional, propuso una

adición al texto del artículo 19 de la Ley de cine que había aprobado su legisladora. Fue a instancias de este senador que se agregó al primer párrafo del artículo 19 el siguiente texto "...salvo lo dispuesto en los tratados internacionales en los cuales México no haya hecho reservas de tiempo de pantalla." (Debates de la Cámara de Senadores, 15 de diciembre de 1998: 31). Acordado este punto, la Cámara de Senadores aprobó el texto que actualmente tiene la Ley Federal de Cinematografía, con 65 votos a favor y 39 en contra.

Pienso que especificar como porcentaje de reserva el 10% fue una forma de influencia anodina del Sistema Político en el Jurídico, porque si mi interpretación se quedara únicamente en la lectura de los textos legales podría afirmar que el subsistema jurídico de los medios de comunicación resolvió la contingencia de acuerdo a las reglas de operación del Sistema Jurídico; sin embargo, al hacer un análisis más amplio de las fuentes reales del Derecho (entorno del Sistema Jurídico) que actuaron para resolver esta contingencia puedo concluir que los intereses económicos de las empresas norteamericanas de la exhibición se impusieron en esta norma del artículo 19 de la Ley. Fundamento mi apreciación en las siguientes consideraciones.

En términos de la operación del Sistema Jurídico, considero que fue apropiado establecer en el artículo 19 de la Ley que se deben observar las disposiciones de los Tratados Internacionales ratificados por México, ya que el artículo 133 Constitucional establece que éstos son Norma Suprema de toda la Unión, por ello, pienso que el tiempo de reserva para exhibición de películas mexicanas debió ser del 30% como se estableció en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Porque es la cinematografía estadounidense la que inunda con su producción las salas de exhibición de México; en tanto los países con los que México no fijó reservas de tiempo de pantalla (Costa Rica, Colombia y Venezuela), no tienen ni siquiera mínima presencia en la cinematografía del Continente Americano, lo cual lleva a pensar que dichas naciones, difícilmente exigirán el cumplimiento de tal reserva. Entonces entiendo que las disposiciones del artículo 19 se hicieron obedeciendo las presiones del Sistema Político, que se efectuaron desde los subsistemas de la exhibición y la distribución, en el cual imperan los intereses de empresas

norteamericanas. La lucha de la cinematografía mexicana por evitar esta forma de control de la superpotencia filmica del mundo fue una constante durante el siglo XX, la cual está ampliamente descrita en libros de la especialidad, como el del investigador Moisés Viñas, *Historia del Cine Mexicano* (México: UNAM-UNESCO, 1985).

Para concluir aclararé que estuve imposibilitada para analizar a profundidad las formas de comunicación que se dieron entre los grupos de presión (exhibidores, distribuidores y creadores) del subsistema político, en virtud de que en los Diarios de Debates de la Cámara de Diputados, no aparecen las discusiones o debates. Según me explicó el Lic. Víctor Hugo Rascón, las negociaciones sobre el contenido de la Ley se dieron en el seno de las Comisiones y por ello, éstas presentaron un Dictamen consensuado entre todos los diputados de las dos Comisiones y no aparecen las discusiones en dicho Diario. (Rascón Banda, 12 de junio de 2001).

En cuanto a las formas de comunicación que se dieron en este proceso se puede saber muy poco, ya que en la sesión del 13 de diciembre de 1998 sólo se expresó, de manera resumida lo siguiente: el Partido Revolucionario Institucional, dijo a través del diputado Francisco Arroyo, que el texto del Proyecto se logró gracias al consenso que se dio entre los legisladores de todos los partidos. En lo tocante a la contingencia tiempo de pantalla, la panista Beatriz Zavala manifestó que no fue posible, como lo hubiera deseado su Partido, reservar el 30% para el cine mexicano porque "Las condiciones de extinción del cine mexicano no lo permitieron". En tanto, la perredista María Rojo dio a entender que las Comisiones redactaron el Proyecto de Decreto con base en el consenso de varios sectores, porque "escucharon a todos los interesados que manifestaron sus opiniones y puntos de vista..." (Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 13 de diciembre de 1998: 4233-4237).

Subrayo que hay una contradicción en los argumentos que dieron los legisladores para omitir el 30% como porcentaje reservado a la exhibición de cine mexicano, pues en tanto la diputada panista afirmó que ello no fue posible porque nuestro cine está casi en

extinción, el texto de la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto alude a otro tipo de consideraciones que son de orden económico, específicamente evitar el proteccionismo en el sector del cine, acorde con los compromisos internacionales adquiridos por México. (Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 13 de diciembre de 1998: 4225).

En cuanto a las formas de comunicación dadas desde los subsistemas de los exhibidores y distribuidores puedo afirmar que utilizaron tácticas de presión (persuasión y propaganda), pues según comentó el Lic. Óscar Estrada, cuando se estuvo discutiendo la Ley, en 1998, en las salas de *Cinemex* aparecieron carteles en los que se expresaba al público que la iniciativa de la diputada María Rojo hacía daño a los cinéfilos, porque se arrogaba la facultad de marcar qué es lo que tendrán que ver en las pantallas; además en las mismas salas aplicaban encuestas para saber la opinión y grado de información del público sobre la iniciativa de Ley. En el ámbito gubernamental, recuerda Estrada, que los exhibidores enviaban cartas al Ejecutivo Federal pidiéndole que evitara que con la Ley de cine se lesionaran los intereses de empresas importantísimas para la economía de México, que eran fuente de empleo para miles de mexicanos (Estrada, 13 de junio de 2001).

Finalmente estas tácticas de presión triunfaron en los subsistemas Congreso de la Unión y Poder Ejecutivo Federal (pues éste no vetó la reforma a la Ley cinematográfica) a ello se debe el texto del artículo 19 de la Ley.

4.1.2. REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA

El Tercer artículo Transitorio del decreto de reformas a la Ley Federal de Cinematografía, se convirtió en una verdadera contingencia; pues el presidente Zedillo no acató su disposición de emitir este Reglamento en el término de 90 días (contados a partir del 6 de enero de 1999). Esta contingencia propició que el subsistema de los creadores frecuentemente hicieran ruido en el Sistema Medios de Comunicación para tratar de obligar al subsistema Ejecutivo Federal a que emitiera dicho ordenamiento. Considero que en este caso los legisladores cometieron un error al no utilizar las formas de operación propias del Sistema Jurídico, ya que debieron establecer alguna sanción, en la Ley, ante el supuesto de que el Ejecutivo Federal no emitiera el Reglamento en el lapso fijado por este artículo transitorio.

El Reglamento finalmente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 2001. Consta de 72 artículos más seis Transitorios.

Se puede reconstruir el proceso de creación de este ordenamiento a partir de testimonios que recogí por vía de entrevistas, y los puntos que generaron irritación en cuanto a su contenido, surgen tanto de estas entrevistas como de las ponencias presentadas en el Ciclo de Mesas Redondas "El Reglamento de Cine al Desnudo", organizado por la Sociedad General de Escritores de México (SOGEM) los días 5 y 6 de junio de 2001.

El subsistema Poder Ejecutivo Federal, encargado de crear este Reglamento, actuó a través de dos instancias, la Secretaría de Gobernación y la de Comercio y Fomento Industrial, hoy de Economía. Según explicó, en entrevista, el Lic. Óscar Estrada, gran parte del retraso en la expedición del Reglamento, fue producto de las discrepancias que se dieron en los cabildeos que hicieron tres sectores en ambas Secretarías; a la de Gobernación acudían los creadores, y a la de Comercio los distribuidores y exhibidores.

Oscar Estrada por ser funcionario de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, desde el régimen de Zedillo, conoció gran parte del proceso de creación del Reglamento. Al preguntarle cuál era el interés que tuvo el presidente Zedillo de retrasar la expedición, me respondió que en realidad él no percibía un interés especial del Ejecutivo por tal retraso, que incluso, éste a través de su Coordinación de asesores preguntaba al Consejero Jurídico que cuándo tendrían listo el ordenamiento, y que recibía por respuesta que los sectores involucrados no se ponían de acuerdo con en la SECOFI y Gobernación.

LOS FACTORES DE IRRITACIÓN EN EL REGLAMENTO

Víctor Hugo Rascón, como Presidente de la SOGEM intervino en la mayor parte del proceso de creación de este ordenamiento y, en entrevista, comentó que entre los aspectos más debatidos del Reglamento se encontraron el de las autorizaciones y clasificación (censura), el FIDECINE y la aplicación del tiempo de pantalla para cintas mexicanas.

El licenciado Rascón manifestó que Gobernación hizo varias versiones del reglamento, que en cuanto a los criterios de clasificación, dicho ordenamiento era tan riguroso que de haberse expedido materialmente ninguna película podría exhibirse, sobre todo por la forma de conceptualizar el lenguaje y acciones violentas y los aspectos sexuales. Además, recuerda el abogado, que la parte relacionada con el FIDECINE excedía las disposiciones de la ley, al extremo de proponer que se aplicara también como garantía de préstamos bancarios. Rascón afirma que del proyecto de Reglamento hecho en la administración de Zedillo quedó el 75% pues gracias a la presión ejercida, ya en el gobierno de Fox, por las sociedades autorales y los sindicatos de cinematografistas las cuestiones de censura se suavizaron sensiblemente.

PROBLEMAS JURÍDICOS DEL REGLAMENTO

El problema que en general tienen varias disposiciones de este ordenamiento es que se extralimitaron con respecto al texto de la Ley, violando el principio de primacía de la ley que deben acatar los reglamentos, siendo este principio una de las reglas básicas de operación del Sistema Jurídico, la cual se expresa en los preceptos contenidos en los artículos 72, fracción F y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hay violación al principio de primacía de la ley en los siguientes casos:

1.- En el tercer párrafo de su artículo 44; el cual especifica que la reserva de tiempo de pantalla sólo será aplicable para películas con clasificación AA, A, B y C. Esta restricción para las películas con clasificación "D" no está establecida en ningún artículo de la Ley Federal de Cinematografía.

2.- En el Reglamento, artículo 65, hay varias conductas atípicas que se consideran como infracciones que no están fijadas por la Ley, tal es el caso de la fracción III de dicho artículo, que considera infracción el insertar avances publicitarios de una película en otra clasificación distinta, en contravención a lo autorizado por el Reglamento.

3.- El artículo 42 de la Ley da a la Secretaría de Gobernación la facultad para autorizar las películas, y como bien argumenta el doctor José Ovalle, es una facultad absoluta; pese a ello el artículo 18 del reglamento "le enmienda la plana a la ley" especificando las cintas que no serán autorizadas por Gobernación, éstas son las que contengan escenas explícitas, no ficticias, de violencia, tortura o actividad sexual y genital, o cualesquiera otra, para cuya filmación se presuma la comisión de un delito, etc. (Ovalle, 5 de junio de 2001).

4.- También coincido con el doctor Ovalle en el sentido de que el Reglamento se excede porque describe las infracciones en el artículo 65, en tanto el artículo 45 de la Ley sólo establece sanciones mencionando la violación de artículos específicos, no de conductas.

En todo caso la Ley debe ser reformada, pero el Ejecutivo no tiene facultades de hacerlo por medio de un reglamento.

Hago mío el criterio del doctor José Ovalle Favela de que este Reglamento debe ser reformado conjuntamente con la Ley, antes de que se apliquen sanciones porque contra éstas los perjudicados podrían obtener amparos, y yo agrego, que se podrán generar problemas sociales.

Para concluir este subcapítulo, expreso que las disposiciones contenidas en el artículo 45 del Reglamento sobre los cálculos para hacer válida la garantía de exhibición de cintas mexicanas, me parece que son la expresión del triunfo de los exhibidores en los cabildos que hicieron ante el Poder Ejecutivo, en detrimento de la cinematografía mexicana. Pues en este artículo se está logrando burlar la disposición contenida en el artículo 19 de la Ley.

Concretamente encuentro que este es un caso más de influencia del Sistema Político en el subsistema jurídico de los medios de comunicación, porque en aras de favorecer los intereses de los exhibidores y distribuidores, el subsistema Poder Ejecutivo Federal violentó las reglas de operación del Sistema Jurídico, específicamente, dejando de observar el principio de Primacía de la Ley que debe prevalecer en el contenido de los reglamentos, con lo cual se corrompió dicho Sistema.

4.2. LA NORMATIVIDAD DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN

Desde hace varias décadas, el Marco Jurídico de estos dos medios ha sido motivo de polémica; ha sido un factor de irritación intersistémica; durante el sexenio 1994-2000 varios sectores de la sociedad ejercieron presión para que dicha normatividad fuera transformada acorde a los nuevos tiempos políticos, pues se ha argumentado, con razón, que ante una sociedad más participativa en los asuntos nacionales, el Gobierno debe tener más acotadas su intervención en funciones que hasta la fecha son altamente discrecionales.

Concretamente en el ámbito de la radio y la televisión, existe gran discrecionalidad en el régimen de concesiones. Este aspecto ha sido uno de los elementos de negociación-coacción entre el gobierno y los concesionarios; el cual no logró ser modificado durante el sexenio del presidente Zedillo, a pesar de que un amplio grupo de diputados, encabezados por el panista Javier Corral, intentó discutir en el Congreso una Ley de comunicación social, en la cual se incluían disposiciones para que el otorgamiento de concesiones y permisos relacionados con la comunicación estuviera a cargo de instancias colegiadas.

La propuesta de los legisladores no prosperó, en parte, por la campaña que desde la Presidencia de la República se hizo contra la iniciativa, desde donde se hicieron circular rumores de que los legisladores proponían una "ley mordaza" y que regular más el derecho a la información era censurar. (Proceso, 18 de octubre de 1998, 6-12).

Finalmente, durante el sexenio zedillista el Marco Jurídico de la radio y la televisión sí fue modificado, pero con la intención de favorecer a los aliados históricos de los regímenes priistas: los radiodifusores; también para provocar contingencias, complejidad como mostraré en la parte referente a la Ley Federal de Radio y Televisión.

La normatividad de la radio y la televisión se modificó durante este sexenio, concretamente con dos ordenamientos: el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos, que abrogó al Reglamento del Servicio de Televisión por Cable; y la reforma a la Ley Federal de

Radio y Televisión, que fue publicada en el último día del gobierno de Ernesto Zedillo, el 30 de noviembre de 2000. A continuación describiré los aspectos más relevantes de las modificaciones a esta parte de la normatividad de los medios electrónicos de comunicación iniciando mi exposición con el análisis del Reglamento, en razón de que se expidió antes que la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión.

4.2.1. REGLAMENTO DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN Y AUDIO RESTRINGIDOS

Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de febrero de 2000, consta de 45 numerales más los Transitorios. Tiene su fundamento en la Ley Federal de Telecomunicaciones (publicada el 7 de junio de 1995) y la Ley Federal de Radio y Televisión.

El aspecto positivo que percibo en el Reglamento es que proporciona certidumbre jurídica al regular las diversas modalidades de televisión que se conoce popularmente como "de paga"; las cuales antes estaban normadas a través de varios reglamentos y acuerdos. Estos canales de paga son el de cable, el restringido y el satelital, cuyas diferencias entre sí son de tipo técnico, específicamente los dispositivos de transmisión y recepción de las señales.

Este ordenamiento en su artículo 2o. define los servicios de audio y televisión restringidos como: aquellos por los que, mediante contrato y el pago periódico de una cantidad preestablecida y revisable, el concesionario o permisionario distribuye de manera continua programación de audio y/o audio y videos asociado (fracciones XVIII y XIX del artículo).

El Reglamento prohíbe la transmisión de publicidad a las estaciones de audio restringidas, éstas sólo podrán transmitir música, los boletines que envíe la autoridad y los programas que por encadenamiento ordene la Secretaría de Gobernación (artículo 12).

Es un Reglamento que fundamentalmente busca regular los aspectos técnicos y a garantizar la libre concurrencia y competencia en este importante sector de las comunicaciones a distancia; sin embargo, también contiene disposiciones sobre la programación que emiten los canales de radio y televisión restringidos, aspecto en el que centraré mi análisis en virtud de que en estas normas se puede percibir la influencia del Sistema Político en el Sistema Jurídico, porque varios preceptos de la Ley Federal de Radio y Televisión son violados por el Reglamento con la clara tendencia de beneficiar los intereses de los concesionarios de ambos medios para fortalecer la alianza histórica entre el Gobierno Federal mexicano y los concesionarios de radio y televisión.

VOLACIONES AL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA LEY

Observo que las extralimitaciones que en este Reglamento se presentan a dicho Principio son consecuencia de un supuesto vacío dejado por la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) sobre la ley que determinará el contenido de la programación de radio y televisión; específico que es un supuesto vacío porque aunque la LFT en su artículo 13 especifica que la programación de las estaciones de radio y TV abiertas se regirá por la Federal de Radio y Televisión, al no haberse modificado ésta con normas específicas para dichos medios en sus modalidades restringidas ni haberse emitido otra norma legal sobre el tema, se debe aplicar la Federal de Radio y Televisión toda vez que la Federal de Telecomunicaciones le da carácter supletorio en su artículo 8, además del acatamiento al Principio de Primacía de la ley.

CASO 1: TRANSMISIÓN DE PUBLICIDAD

Del análisis de la Ley Federal de Radio y Televisión puedo concluir que hay una prohibición para que los canales de ambos medios transmitan exclusivamente anuncios comerciales o publicidad, ya que el artículo 67 de la ley expresamente dice:

Art. 67.- La propaganda comercial que se transmita por radio y televisión se ajustará a las siguientes bases: I.- Deberá mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación;

La fracción XV del artículo 101 de la Ley establece como infracción "Contravenir lo dispuesto por cualquiera de las tres fracciones del artículo 67 de esta Ley". En tanto, el artículo 104 determina que esta infracción se sancionará con multa de quinientos a cinco mil pesos.

Como ha sido costumbre, el subsistema Poder Ejecutivo Federal, violó las normas de operación del Sistema Jurídico (Principio de Primacía de la Ley) para favorecer los intereses del subsistema de los concesionarios de la televisión y en el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringido, "legalizó" la operación de canales televisivos que se dediquen a transmitir exclusivamente anuncios comerciales, propaganda comercial o publicidad (finalmente son sinónimos de una misma actividad).

Esta aseveración la fundamento en que en el artículo 2o. del Reglamento, en su fracción X, especifica que se entiende como Programación de oferta de productos: "la que tiene por objeto ofrecer o promover la venta de bienes o la prestación de servicios y cuya duración es superior a cinco minutos continuos."

Por otra parte, y para reforzar esta permisibilidad hacia la operación de canales que exclusivamente transmitan publicidad, el artículo 31 del Reglamento, especifica en su fracción II que "Los canales dedicados exclusivamente a programación de oferta de productos estarán exceptuados del límite señalado en la fracción anterior" (I. Podrán transmitir, diariamente y por canal, hasta seis minutos de publicidad en cada hora de transmisión).

Reitero que en el proemio o fundamentación del Reglamento se especifica que éste se creó con base en los artículos 66 a 74 de la Ley Federal de Radio y Televisión; entonces al estudiar el contenido de los artículos 2o. y 31 del Reglamento es evidente para mí que quien redactó estas disposiciones lo hizo con conocimiento de que estarían violando las disposiciones de la Ley.

Afirmé al inicio de este subcapítulo que las disposiciones del Reglamento en materia de programación de los canales televisivos se hicieron para favorecer los intereses de los concesionarios, en virtud de que éstos fundamentan su poderío económico —y por ende político— en las fuertes sumas de dinero que obtienen por venta de espacios publicitarios, entonces, permitirles que exploten canales para la transmisión exclusiva de anuncios o propaganda comercial es para beneficiar aún más al subsistema de los concesionarios que siempre ha favorecido los intereses de los gobiernos priistas, específicamente me refiero a la familia Azcárraga, la cual además de tener la mayor red de televisoras abiertas o aéreas en México, también es líder en la modalidad de televisión por cable con la empresa Cablevisión, cuyas acciones comparten los Azcárraga con otro beneficiario de los gobiernos neoliberales mexicanos: Carlos Slim Helú.

CASO 2: PROGRAMACIÓN NACIONAL

Existe otra extralimitación del Reglamento en la fracción XIII del artículo 2o. al definir la Programación nacional como “aquella cuyos derechos de propiedad intelectual originalmente pertenecieron o siguen perteneciendo, en forma mayoritaria, a una persona física o moral mexicana;” Dicha extralimitación es respecto a las disposiciones del artículo 73 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el cual determina que:

“Las difusoras deben aprovechar y estimular los valores artísticos locales y nacionales y las expresiones de arte mexicano, dedicando como programación viva el mínimo que en cada caso fije la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con las peculiaridades de las difusoras... La programación diaria que utilice la actuación personal deberá incluir un mayor tiempo cubierto por mexicanos.”

Desde mi punto de vista son figuras jurídicas distintas la titularidad de los derechos de propiedad intelectual de los programas y el cumplimiento de contratar mayoritariamente a artistas mexicanos, pues los titulares de dichos derechos aunque tengan nuestra nacionalidad, pueden haber contratado o estar contratando actores extranjeros y por esta

definición que da el Reglamento se estén violentando las disposiciones del artículo 73 de la Ley.

Interpreto que esta definición de programación nacional se hizo con la tendencia de liberar de cargas a los concesionarios, las cuales merman sus beneficios económicos, porque en el artículo 25 del Reglamento se especifica que los concesionarios de televisión restringida podrán transmitir publicidad si cumplen con la emisión de programación nacional; a canales de televisión restringida terrenal (cable) sólo se le exige el 7% de la programación total diaria de la red, en tanto a la televisión restringida vía satélite solamente se le exige el 8%.

Por si quedara duda de la "generosidad" del Ejecutivo Federal hacia los industriales de la televisión de paga, no debo dejar de mencionar que el artículo TERCERO Transitorio del Reglamento establece un cómodo calendario para que que estos empresarios cumplan con los porcentajes de transmisión de programación nacional, los cuales deberán ser cubiertos en su totalidad **a partir del 1o. de enero de 2005.**

CASO 3: IDIOMA

El artículo 24 especifica que en los servicios de televisión restringida, cuando menos el 80% de la programación total diaria que transmitan deberá ser en español; y define que para estos efectos, se entenderá por programación en español la producida originalmente en español o aquélla subtitulada o doblada a este idioma.

En el colmo del exceso, el segundo párrafo de este artículo determina textualmente: **"No se podrán exigir a los concesionarios mayores requisitos en razón del idioma de la programación, que los establecidos en el presente Reglamento."**

En el artículo 75 de la Ley Federal de Radio y Televisión claramente se especifica que "en sus transmisiones las estaciones difusoras deberán hacer uso del idioma nacional". Además que, "la Secretaría de Gobernación podrá autorizar, en casos especiales, el uso

de otros idiomas, siempre que a continuación se haga una versión al español íntegra o resumida, a juicio de la propia Secretaría.”

La falta de observancia de estas disposiciones se consideran infracciones de acuerdo con la fracción XVIII del artículo 101 de la LFRT, que se sanciona con multa de 500 a 5,000 días de salario mínimo (artículos 104 y 106 de la LFRT).

De la lectura de los preceptos de la LFRT y del Reglamento resulta evidente que los redactores de éste (está refrendado por Zedillo y por los secretarios de Comunicaciones y Transportes y Gobernación), procuraron librar de trámites y gastos a los usufructuarios históricos del espacio aéreo nacional (que con base en el artículo 27 Constitucional es un bien de dominio directo de la Nación), y de paso le quitaron trabajo (y lo que es más grave, atribuciones que tiene por ministerio de ley) a la Secretaría de Gobernación.

Como corolario de la exposición de los excesos que hay en este Reglamento se debe tener presente el texto de su artículo 36: “En lo no previsto por la Ley (Federal de Telecomunicaciones) y el presente Reglamento en materia de contenidos, se aplicará lo dispuesto por la Ley Federal de Radio y televisión”. Reitero que la Ley Federal de Telecomunicaciones no contiene norma alguna sobre contenidos de la programación de televisión y audio restringidos.

Subrayo que todas estas extralimitaciones se hicieron para favorecer los intereses de las empresas concesionarias de la televisión de paga. ¿Ignorancia o dolo? Da igual, porque ambas son formas de corrupción del Sistema Político que alteraron las reglas de operación del Jurídico, desnaturalizándolo.

4.2.2. LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

La reforma que esta Ley tuvo durante el gobierno de Ernesto Zedillo en realidad no fue de mayor relevancia, porque tal como se efectuó en 1996 con la Ley Federal de Cinematografía, se hizo para cambiar de adscripción el manejo de órganos de comunicación que no representan un peso significativo en las áreas políticas de la administración pública.

En síntesis, la reforma a dicha Ley fue para establecer que la administración de las estaciones de radio y televisión del Gobierno Federal, cuando se trate de cuestiones educativas, quedará a cargo de la Secretaría de Educación Pública; disposición que quedó incorporada en la fracción VIII del artículo 11 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Aclaro que en el mismo decreto de reformas también se incorporó la correspondiente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuyo artículo 38, fracción XXX bis se especifica con claridad que la dirección y coordinación de la administración de dichas estaciones corresponde a la SEP, facultad que anteriormente tenía la Secretaría de Gobernación, función que antes se le asignaba en la fracción III del artículo 10 de la Ley en análisis, la cual se derogó por el Decreto publicado el 30 de noviembre de 2000.

Sin embargo, lo relevante de la modificación a la Ley Federal de Radio y Televisión fue el contexto en que surgió y el subsistema político que lo generó. En el caso de esta reforma, la irritación fue causada por diversos sectores políticos que en la campaña presidencial del candidato Vicente Fox le solicitaron que la administración de todas las radiodifusoras del Gobierno Federal debería estar a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

Al triunfar Vicente Fox en las elecciones del 2000, aunque se esperaba que el Sistema Político cambiaría, en realidad continuó reproduciendo las prácticas de subordinación a la figura presidencial de otros subsistemas políticos.

En este contexto, la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN) de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, presentó el 9 de noviembre de 2000 una Iniciativa de Decreto de modificaciones de varias leyes, entre ellas la Federal de Radio y Televisión. En términos generales dicha Iniciativa pretendía ajustar varios sectores de la Administración Pública Federal al proyecto de gobierno del presidente electo Vicente Fox, surgido de las filas de dicho Partido. En el caso de la Ley Federal de Radio y Televisión, interpreto, que Fox a través de los diputados de su partido buscaba dar cumplimiento a compromisos que contrajo durante su campaña. Por ello afirmo que el Sistema Político mexicano continuó actuando con la misma lógica que ha operado históricamente, pues a los diputados de Acción Nacional, les tocó hacer la tarea que tradicionalmente realizaron los priistas para respaldar al subsistema Poder Ejecutivo Federal.

Destaco que en la Exposición de Motivos de la Iniciativa, los diputados del PAN justificaban su Iniciativa en las demandas democráticas expresadas por la ciudadanía el 2 de julio de 2000, no confesaban que pretendían allanarle el camino a su militante Fox para ajustarle la Administración Pública a su "personal manera de gobernar".

Para finalizar este Capítulo considero necesario manifestar que las nuevas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión han originado desconcierto en los Sistemas Político y de los Medios de Comunicación, porque en la renovada fracción VIII del artículo 11 se da a entender que la facultad de intervención de la SEP en las radiodifusoras públicas, está limitada a la temática o tipo de programación de las emisoras (únicamente se refiere a programas educativos); y no se toma en cuenta que en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se dota de atribuciones a esta Secretaría para realizar las funciones de dirección y coordinación de los aspectos administrativos de las estaciones gubernamentales, que después de tres sexenios de neoliberalismo únicamente son las radiodifusoras del Instituto Mexicano de la Radio (IMER). Estas contradicciones en el subsistema de la normatividad de los medios de comunicación, son consecuencia de la premura con la que actuó el Sistema Político, premura que lejos de reducir la complejidad de la vida social, la ha aumentado.

FUENTES CONSULTADAS EN EL CAPÍTULO

BIBLIOGRAFÍA

De Giorgi, Raffaele. Ciencia del Derecho y legitimación. México: Universidad Iberoamericana, 1998.

Luhmann, Niklas. Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general. México: Alianza Editorial- Universidad Iberoamericana, 1991.

Viñas, Moisés. Historia del cine mexicano. México: UNAM-UNESCO, 1985.

CONFERENCIA

Ovalle Favela, José. Ponencia presentada en el Ciclo "El Reglamento de Cine al Desnudo". México: Sociedad General de Escritores de México, 5 de junio de 2001.

DISPOSICIONES JURÍDICAS

Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F.

Ley Federal de Cinematografía. Publicada el 29 de diciembre de 1992.

Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Cinematografía. Publicado el 7 de mayo de 1996.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía. Publicado el 5 de enero de 1999.

Ley Federal de Telecomunicaciones. Publicada el 7 de junio de 1995.

Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos. Publicado el 29 de febrero de 2000.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión y otras leyes. Publicado el 30 de noviembre de 2000.

DOCUMENTOS DE ARCHIVO

Exposición de Motivos de la reforma a la Ley Federal de Cinematografía. México: Poder Ejecutivo Federal, abril de 1996.

Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Radio y Televisión.

México: Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2000.

Robles, Xavier y Guadalupe Ortega. El patrimonio cultural cinematográfico. Ponencia presentada en el "Foro Ciudadano para la Creación del Anteproyecto de la Ley Federal de Cinematografía". México, noviembre de 1997.

ENTREVISTAS

Arias, Rodolfo. Actor cinematográfico. México, D.F., 3 de junio de 2001.

Estrada Chávez, Óscar. Abogado; Director de Área de la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República. México, D.F., 13 de junio de 2001.

Rascón Banda, Víctor Hugo. Abogado y dramaturgo; Presidente de la Sociedad General de Escritores de México. México, D.F., 12 de junio de 2001.

HEMEROGRAFÍA

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. LVI Legislatura. México, D.F., año II, no. 14, abril 23 de 1996.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. LVII Legislatura. México, D.F., año II, no. 15, abril 23 de 1998.

LVII Legislatura. México, D.F., año II, no. 45, diciembre 13 de 1998.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Año II, Primer periodo ordinario LVII Legislatura, no. 39, México, D.F., 15 de diciembre de 1998.

PERIÓDICO LA JORNADA. Publicación diaria, México, D.F.

"Rascón Banda, jurista que refuta la resolución de la SCJN. El doblaje viola libertades de expresión y de comercio". 8 de marzo de 2000.

Desplegado del Consejo Directivo de la SOGEM. 8 de marzo de 2000.

REVISTA PROCESO. Publicación semanal, México, D.F.

"Técnicos y manuales, renuentes a la reforma de la ley cinematográfica porque se les marginó". Héctor Rivera. No. 1141, 13 de septiembre de 1998.

"Pese a la campaña sucia y mentirosa del gobierno y los medios de comunicación no hay marcha atrás: se legislará y punto". Alvaro Delgado. No. 1146, 18 de octubre de 1998.

CAPÍTULO 5

LA NORMATIVIDAD DEL DERECHO AUTORAL

En este capítulo analizaré las transformaciones que durante el periodo de estudio tuvo el Marco Jurídico de los Derechos de Autor, las cuales consisten en la promulgación de la Ley Federal del Derecho de Autor (publicada el 24 de diciembre de 1996) su reforma de 1997 y del Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor (publicado el 22 de mayo de 1998).

5.1. LA LEY HECHA POR LEGOS DEL DERECHO DE AUTOR

La Ley Federal del Derecho de Autor, que en adelante denominaré Ley de 1996, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996 y entró en vigor el 24 de marzo de 1997; es reglamentaria del párrafo 9o. del artículo 28 Constitucional; abrogó la que estuvo vigente desde 1956, cuyos últimos cambios mencioné en el segundo Capítulo de esta Tesis.

5.1. 1. PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE LA LEY

LAS CONSULTAS PÚBLICAS

La necesidad de crear una nueva Ley autoral se planteó desde el sexenio de Carlos Salinas, en cuya última etapa Ernesto Zedillo tuvo la titularidad de la Secretaría de Educación Pública (SEP), de la que dependía la Dirección General de Derechos de Autor. Esta Dirección General llevó a cabo una consulta pública sobre el tema en abril de 1994; en total presentaron 62 ponencias los sectores relacionados con la ley autoral, tales como sociedades autorales, empresarios de los medios de comunicación, instituciones educativas y autores (Dictamen de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1996: 25).

Ya durante la presidencia de Ernesto Zedillo, en enero de 1995 el Pleno de la Cámara de Diputados creó la Comisión Especial de Comunicación Social, la cual propició la celebración de Foros Regionales de Consulta Pública en materia de Comunicación Social, en ellos participaron las sociedades autorales, los titulares de derechos patrimoniales y conexos y empresarios relacionados con la materia. En febrero de 1996 la Comisión de Cultura de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, promovió las Mesas de Análisis sobre Política y Legislación Cultural; según se afirma en el Dictamen de la Comisión de Cultura, las aportaciones obtenidas en dichos Foros y Audiencias Públicos fueron tomadas en cuenta para modificar la Iniciativa presentada por el presidente Zedillo (Dictamen de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1996: 26-27).

He mencionado que esta Ley es parte de un proyecto político transexenal porque en la Iniciativa presentada por el presidente Zedillo se percibe por una parte, una clara tendencia de favorecer los intereses del sector empresarial, y por otra parte, de ajustar la legislación nacional a las directrices marcadas por las potencias económicas internacionales a través de tratados y acuerdos multinacionales (los cuales incluso, hasta el año 2000, aún no eran ratificados por el Senado mexicano). Ambas actitudes son acordes con la política neoliberal implementada en México desde el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado.

EL PROCESO LEGISLATIVO

A principios de noviembre de 1996, el Jefe del Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo, envió a la Cámara de Diputados la Iniciativa de la nueva Ley Federal del Derecho de Autor, el cual constó de 220 artículos más transitorios.

En la Cámara de Diputados, el 28 de noviembre de 1996, la Comisión de Cultura presentó al Pleno el Proyecto de la Ley, cuyo texto muestra notables modificaciones a la iniciativa de Zedillo; dicho Proyecto se aprobó en esta sesión. Respecto a los pormenores del debate que se dio en la Cámara de Diputados abundaré en el transcurso de este Capítulo, en

virtud de que en él aparecen los factores de irritación del Sistema Político hacia el subsistema de los Derechos de Autor.

En el Senado de la República (Cámara revisora) el texto aprobado por la Cámara de Diputados fue turnado a las Comisiones Unidas de Cultura, de Educación y de Estudios Legislativos Tercera Sección, el 3 de diciembre de 1996; y en la sesión del 5 de diciembre de 1996, dispensándose la segunda lectura, se aprobó el texto de esta Ley sin que mediara discusión alguna del Pleno, por 103 votos a favor sin ninguno en contra. (Diarios de los Debates de la Cámara de Senadores, 3 y 5 de diciembre de 1996).

5.1.2. ASPECTOS RELEVANTES DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR

Este ordenamiento consta de 238 numerales más 9 Transitorios. De la lectura de esta Ley se puede desprender que fue creada con la intención, por parte de los legisladores, de equilibrar los intereses de autores y productores o empresarios; esta intención terminó creando una serie de contradicciones por las cuales no es posible identificar cuál es la filosofía o espíritu que defiende dicha ley. Problemática que desarrollaré en el subcapítulo 5.1.4. En las siguientes páginas mencionaré los aspectos más relevantes de esta Ley.

Esta Ley es reglamentaria del artículo 28 Constitucional y tiene como finalidades: Salvaguardar y promover el acervo cultural de la Nación. Proteger los derechos de los autores, de los artistas, intérpretes y ejecutantes; así como de los editores, de los productores y de los organismos de radiodifusión, en relación con sus obras literarias o artísticas en todas sus manifestaciones, sus interpretaciones o ejecuciones, sus ediciones, sus fonogramas o videogramas, sus emisiones, así como de los otros derechos de propiedad intelectual (artículo 1).

En el artículo 2o. se especifica que la Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el país. Su aplicación administrativa corresponde al Ejecutivo

Federal por conducto del Instituto Nacional del Derecho de Autor y, en los casos previstos por esta Ley, del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

Son obras protegidas por la ley aquellas de creación original susceptibles de ser divulgadas o reproducidas en cualquier forma o medio (artículo 3o.).

La protección que otorga esta ley se concede a las obras desde el momento en que hayan sido fijadas en un soporte material, independientemente del mérito, destino o modo de expresión. El reconocimiento de los derechos de autor y de los derechos conexos no requiere registro ni documento de ninguna especie ni quedará subordinado al cumplimiento de formalidad alguna (artículo 5).

CONCEPTO DE FIJACIÓN

Es la incorporación de letras, números, signos, sonidos, imágenes y demás elementos en que se haya expresado la obra, o de las representaciones digitales de aquellos, que en cualquier forma o soporte material, incluyendo los electrónicos, permita su percepción, reproducción u otra forma de comunicación (artículo 6o.).

PROTECCIÓN A AUTORES EXTRANJEROS

Los extranjeros, autores o titulares de derechos y sus causahabientes gozarán de los mismos derechos que los nacionales, en los términos de esta Ley, y de los tratados internacionales sobre derechos de autor y derechos conexos suscritos y aprobados por México (artículo 7o.).

Los artistas intérpretes o ejecutantes, los editores, los productores de fonogramas y videogramas y los organismos de radiodifusión que hayan realizado fuera del territorio nacional, respectivamente, la primera fijación de sus interpretaciones o ejecuciones, sus ediciones, la primera fijación de los sonidos de estas ejecuciones o de las imágenes de sus videogramas o la comunicación de sus emisiones, gozarán de la protección que dan esta

ley y los tratados internacionales de la materia suscritos y aprobados por México (artículo 8).

DEFINICIÓN DE DERECHO DE AUTOR

Es el reconocimiento que hace el Estado en favor de todo creador de obras literarias y artísticas previstas en el artículo 13 de esta Ley, en virtud del cual otorga su protección para que el autor goce de prerrogativas y privilegios exclusivos de carácter personal y patrimonial. Los primeros integran el llamado derecho moral y los segundos, el patrimonial (artículo 11).

DEFINICIÓN DE AUTOR

Es la persona física que ha creado una obra literaria y artística (artículo 12).

OBRAS PROTEGIDAS POR LA LEY

Los derechos de autor a que se refiere esta Ley se reconocen respecto de las obras de las siguientes ramas:

Literaria; musical, con o sin letra; dramática; danza; pictórica o de dibujo; escultórica y de carácter plástico; caricatura e historieta; arquitectónica; cinematográfica y demás audiovisuales; programas de radio y televisión; programas de cómputo; fotográfica; obras de arte aplicado que incluye el diseño gráfico o textil, y de compilación, tales como enciclopedias, antologías, bases de datos siempre que constituyan una creación original (artículo 13).

SÍMBOLOS Y DATOS QUE DEBEN CONTENER LAS OBRAS PROTEGIDAS

Las obras protegidas por esta Ley que se publiquen, deberán ostentar la expresión "Derechos Reservados", o su abreviatura "D.R.", seguida del símbolo ©; el nombre completo y dirección del titular del derecho de autor y el año de la primera publicación. Estas menciones deberán aparecer en sitio visible. La omisión de estos requisitos no

implica la pérdida de los derechos de autor, pero sujeta al licenciataro o editor responsable a las sanciones establecidas en la Ley (artículo 17).

DE LOS DERECHOS MORALES Y PATRIMONIALES

Entre los aciertos que tiene este nuevo texto legislativo se encuentra la definición y enunciación del de los dos elementos que integran el Derecho de Autor, es decir, los Derechos Morales y los Patrimoniales. Los primeros están regulados en los artículos 18 a 23.

La ley especifica que el autor es el único, primigenio y perpetuo titular de los derechos morales sobre las obras de su creación; el derecho moral se considera unido al autor y es inalienable, imprescriptible, irrenunciable e inembargable (artículos 18 y 19).

En el artículo 21 se explican los **Derechos Morales**, éstos son los derechos de divulgación, de paternidad, integridad, de modificación, retirar la obra del comercio, y derecho de repudio.

Los **Derechos Patrimoniales** están regulados en los artículos 24 a 41. El artículo 24 determina que en virtud del derecho patrimonial, corresponde al autor el derecho de explotar de manera exclusiva sus obras, o de autorizar a otros su explotación en cualquier forma, sin menoscabo de la titularidad de los derechos morales. El artículo 26 determina que el autor es el titular originario del derecho patrimonial y sus herederos o causahabientes por cualquier título se considerarán titulares derivados.

El artículo 27 menciona, de manera enunciativa, los tipos de derechos patrimoniales, éstos son: la reproducción de la obra, la comunicación pública, la transmisión pública o radiodifusión, la distribución de la obra, la importación al territorio nacional de copias de la obra hechas sin su autorización y el derecho de divulgación de obras derivadas.

En el artículo 28 se establece el principio de independencia de los derechos patrimoniales y de independencia de las modalidades de explotación.

El artículo 29 especifica los plazos de vigencia de los derechos patrimoniales, éstos son:

1. La vida del autor, y a partir de su muerte, 75 años. Cuando la obra pertenezca a varios coautores los 75 años se contarán a partir de la muerte del último.
2. Setenta y cinco años después de ser divulgadas: las obras póstumas y las obras hechas al servicio oficial de la Federación, las entidades federativas o los municipios.

Pasados los términos previstos en este artículo, la obra pasará al **dominio público**.

LOS CONTRATOS EN MATERIA DE DERECHOS DE AUTOR

En el Título III de la Ley se regulan los contratos en materia de derechos, éstos son:

De edición de obra literaria (artículos 42 a 57). De edición de obra musical (artículos 58 a 60). De representación escénica (artículos 61 a 65). De radiodifusión (artículos 66 y 67). De producción audiovisual (artículos 68 a 72). Contratos publicitarios (artículos 73 a 76).

Las normas rectoras del contrato de edición literaria son aplicables, en lo fundamental, a los demás contratos.

PROGRAMAS DE CÓMPUTO Y BASES DE DATOS

En los artículos 101 a 114 se norman los aspectos relacionados con los programas de cómputo (obras tecnológicas) y las bases de datos. En el artículo 102 se especifica que los programas de computación se protegen en los mismos términos que las obras literarias. Gracias a la intervención de los diputados en este artículo se especificó que no se protegen aquellos programas que tienen por objeto causar efectos nocivos a otros programas o equipos (como los virus informáticos).

El artículo 107 determina que las bases de datos o de otros materiales legibles por medio de máquinas o en otra forma, que por razones de selección y disposición de su contenido constituyan creaciones intelectuales, quedarán protegidas como compilaciones (obras derivadas). Pero dicha protección no se entenderá a los datos y materiales en sí mismos.

En el artículo 108 existe una disposición totalmente contraria no sólo a los preceptos de la Ley de 1996 (artículo 3o.), sino a la normatividad internacional de la materia, pues se establece que se dará protección a las bases que no sean originales.

DE LOS DERECHOS CONEXOS

En el Título V de la Ley, integrado por los artículos 115 a 146, se norman los llamados derechos conexos o vecinos al derecho de autor (Rangel, 1998: 119), que comprende la protección a artistas intérpretes o ejecutantes, editores de libros, productores de fonogramas, videogramas y los organismos de radiodifusión.

DE LA GESTIÓN COLECTIVA DE DERECHOS

El Título IX de la Ley está dedicado a la regulación de los organismos que antes se denominaban sociedades autorales.

El artículo 192 determina que las sociedades de gestión colectiva son personas morales que, sin ánimo de lucro, se constituyen bajo el amparo de esta Ley con el objeto de proteger a autores y titulares de derechos conexos tanto nacionales como extranjeros, así como recaudar y entregar a éstos las cantidades que por concepto de derechos de autor o derechos conexos se generen a su favor. El mismo artículo previene que estas sociedades deberán constituirse con la finalidad de ayuda mutua entre sus miembros; están consideradas como entidades de interés público.

Para que las sociedades de gestión colectiva puedan operar se requiere autorización previa del Instituto Nacional del Derecho de Autor, el que ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación (artículo 193).

EL INSTITUTO NACIONAL DEL DERECHO DE AUTOR

El Título X regula esta entidad administrativa de nueva creación. El cual es autoridad administrativa en materia de derechos de autor y derechos conexos, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (artículo 208).

El Instituto estará a cargo de un Director General que será nombrado y removido por el Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Educación Pública, con las facultades previstas en esta Ley y otras disposiciones aplicables (artículo 211).

LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO SON: Proteger y fomentar el derecho de autor. Promover la creación de obras literarias y artísticas. Llevar el Registro Público del Derecho de Autor. Mantener actualizado su acervo histórico. Promover la cooperación internacional y el intercambio con instituciones encargadas del registro y protección del derecho de autor y derechos conexos (artículo 209).

SUS FACULTADES SON: Realizar investigaciones respecto de presuntas infracciones administrativas. Solicitar a las autoridades competentes la práctica de visitas de inspección. Ordenar y ejecutar los actos provisionales para prevenir o terminar con la violación al derecho de autor y derechos conexos. Imponer las sanciones administrativas que sean procedentes (artículo 210). Proponer las tarifas para el pago de regalías a solicitud expresa de las sociedades de gestión colectiva o de los usuarios respectivos (artículo 212).

5.1.3. LA DIFERENCIACIÓN EN EL SUBSISTEMA DERECHO AUTORAL

Antes de entrar al análisis de los factores de influencia del Sistema Político en el subsistema del Derecho autoral, y con el afán de explicar el título que dí a este subcapítulo, es necesario mencionar que la normatividad autoral es una de las áreas del Derecho de alta especialización, es una normatividad sui generis que ha evolucionado lentamente, desde el siglo XV hasta nuestros días, logrando su propia autonomía especialmente frente al Derecho Civil. El subsistema Derecho Autoral logra su diferenciación respecto a otros

subsistemas por sus normas de operación específicas, las cuales se traducen en instituciones jurídicas que lo hacen diferente de los subsistemas Derecho Civil y Derecho Mercantil.

El derecho de autor también se diferencia de la otra rama de la Propiedad Intelectual: la Propiedad Industrial; para citar sólo un ejemplo mencionaré que el derecho de autor protege obras o creaciones literarias y artísticas originales, en tanto la Propiedad Industrial tutela inventos, signos distintivos (marcas, nombres comerciales), secretos industriales, etcétera; hasta este momento solamente me he referido a las diferenciaciones subsistémicas que aparecen en el Sistema Jurídico de tradición romanista, como es el mexicano.

El subsistema Derecho Autoral mexicano también muestra diferenciación respecto al subsistema Copyright, propio de los Sistemas Jurídicos de la tradición anglosajona o Common Law, como el de nuestros socios comerciales: Canadá y Estados Unidos de Norteamérica. Tomar en cuenta las diferencias entre ambos subsistemas es fundamental para el tema de estudio de este Capítulo para mostrar la influencia que los factores políticoeconómicos tuvieron en el contenido de la Ley Federal del Derecho de Autor de 1996.

Según el abogado José Luis Caballero Leal, especialista en Derechos de Autor, las principales diferencias entre ambos subsistemas son:

1.- El subsistema Derecho Autoral tiene un alto contenido social que tiende a proteger a los autores, en tanto el subsistema Copyright tutela fundamentalmente los intereses de los empresarios.

2.- En el Subsistema Derecho Autoral éste se constituye por los derechos patrimoniales o pecuniarios y derechos morales o personales (paternidad, integridad, divulgación, retracto, retiro de la obra del comercio, de colección), éstos últimos invariablemente tendrán por

titular a una persona física —el autor y sus herederos—; en el subsistema Copyright no existen los derechos morales, por ello Estados Unidos de Norteamérica firmó la Convención de Berna para la protección de las obras Literarias y Artísticas estableciendo reservas a su artículo 6 Bis, el cual enuncia los derechos morales de los autores. En el subsistema Copyright se le da al productor el carácter de autor y por ende de lo que en el subsistema Derecho Autoral llamamos derechos morales (Caballero Leal, cátedra dictada el 30 de agosto de 2001).

Estas importantes diferencias entre ambos subsistemas no fueron conocidas o las pasaron por alto por los legisladores que elaboraron la Ley de 1996, y terminaron por distorcionar la naturaleza jurídica de nuestro subsistema de Derecho autoral —a las que me referiré en concreto en el este subcapítulo—; vicio que resulta lógico en razón de que ninguno de los diputados que dentro de la LVI Legislatura integraron la Comisión de Cultura eran especialistas en esta rama de la propiedad intelectual y la mayoría de ellos ni siquiera poseía una mínima formación jurídica.

De entre los pocos abogados que integraron dicha Comisión, el panista José de Jesús Sánchez Ochoa, tuvo la honestidad de manifestar que quienes elaboraron dicha Ley son legos del Derecho (versión estenográfica de la sesión del 28 de noviembre de 1996 del Pleno de la Cámara de Diputados), a lo cual yo agregaría que esos legos son ignotos o ignorantes absolutos del Derecho de Autor, a cuyo alarmante desconocimiento de esta especializada área del Derecho se debe que la Ley vigente esté plagada de incongruencias y lagunas que seguramente generarán conflictos que tendrán que resolverse en los ámbitos administrativo y judicial, con lo cual, lejos de que las leyes coadyuven a reducir la complejidad del Sistema Social terminan propiciando conflictos desestabilizadores para dicho Sistema.

Una de esas lagunas que hoy presenta la Ley Federal del Derecho de Autor es la falta de definición de originalidad, la cual es fundamental porque el artículo 3o. especifica que las obras protegidas por esta ley son aquellas de creación original. Esta carencia de definición

de originalidad podría propiciar conflictos en el ámbito registral, pues el Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDA) podría negar la inscripción de alguna obra por carecer del elemento originalidad (Caballero y Jalife, 2000: II), problema que tendría que dirimir el Poder Judicial ya que la Ley en estudio no dota de facultades a ninguna autoridad administrativa para determinar cuáles obras son originales.

Después de explicar lo anterior, llama la atención la siguiente expresión del diputado priista Crisóforo Salido Almada, integrante de la Comisión de Cultura de la LVI Legislatura, en la presentación al Pleno de la Cámara de Diputados del Proyecto de la Ley Autoral:

"Notoria es también la importancia que el legislador le ha concedido a la claridad puntual de las definiciones que en toda materia legal es esencial para su transparente aplicación."

5.1.4. INCIDENCIA DEL SISTEMA POLÍTICO EN EL SUBSISTEMA JURÍDICO DE LOS DERECHOS DE AUTOR

Los factores de irritación intersistémica en la Ley Federal del Derecho de Autor fueron:

TUTELA DE LOS INTERESES DE LOS AUTORES VS. TUTELA DE LOS INTERESES DE LOS EMPRESARIOS.

Los cuales se tradujeron en los siguientes **TEMAS DE COMUNICACIÓN INTERSISTÉMICA:**

- 1.- TITULARIDAD DEL DERECHO DE COLECCIÓN.**
- 2.- TITULARIDAD DEL DERECHO DE DIVULGACIÓN E INTEGRIDAD EN LA OBRA POR ENCARGO.**

Me parece importante hacer la especificación de que he denominado a estos elementos como *temas de comunicación intersistémica* en virtud de que durante el proceso de creación de la Ley no constituyeron contingencia, el carácter de contingencia de ambos temas podrá presentarse en el transcurso del tiempo al hacerse aplicable la Ley.

DESARROLLO DE LOS TEMAS DE COMUNICACIÓN INTERSISTÉMICA

1.- TITULARIDAD DEL DERECHO DE COLECCIÓN

En la Ley de 1996 existen dos artículos, 82 y 83, cuyas disposiciones están en colisión; el artículo 82 establece el llamado *derecho de colección*, según dicho artículo éste lo tienen:

"Quienes contribuyan con artículos a periódicos, revistas, programas de radio o televisión u otros medios de difusión, salvo pacto en contrario, conservan el derecho de editar sus artículos en forma de colección, después de haber sido transmitidos o publicados en el periódico, la revista o la estación en la que colaboren."

En tanto, el artículo 83 determina que, salvo pacto en contrario, el derecho de colección lo tiene la persona física o moral que comisione la producción de una obra o que la produzca con la colaboración remunerada de otras.

Como puede verse la ley no define un criterio claro sobre quién tiene el derecho de colección, si el autor o el empresario o productor que comisiona la elaboración de dichos artículos o colaboraciones. Este es uno de los casos que en la práctica pueden generar tensiones en el Sistema Jurídico, que solamente podrán ser resueltos por el Poder Judicial.

Hago la acotación de que el texto de los artículos 82 y 83 fue el que presentó el Ejecutivo en su Iniciativa de Ley, el cual no fue modificado por los diputados; de hecho fue un tema que no se tocó ni en el Dictamen de la Ley presentado por la Comisión de Cultura ni en el

debate que sobre éste se dio en la sesión del 28 de noviembre de 1996 en el Pleno de la Cámara de Diputados.

Los conflictos que se pueden presentar con motivo de los preceptos que establecen los dos artículos podrían evitarse si en el texto de la Ley de 1996 se hubiera mantenido el principio *Indubio pro autoris* que estaba establecido en el artículo 6o. de la ley de 1956.

Si bien es cierto que en los ordenamientos jurídicos se debe buscar un equilibrio de los derechos de todas las personas que intervienen en las relaciones jurídicas que regulan los ordenamientos, también es cierto que los legisladores que crearon la Ley de 1996 debieron definir o adoptar una posición más clara sobre quién tiene preferencia cuando se presentan estas contradicciones, a efecto de evitar tensiones dentro del Sistema Social.

La falta de definición legal sobre quién es preferente para tener la titularidad del derecho del derecho de colección, puede obedecer a varias razones, según expresó en entrevista la maestra Hilda Trujillo, Secretaria Técnica de la Comisión de Cultura de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, entre ellas se encuentran: la premura con que se estudió la Iniciativa de Zedillo en la Comisión de Cultura, la urgencia de los diputados por aprobar la Ley dentro del periodo ordinario de sesiones y también la falta de conocimiento de los diputados sobre el tema de derecho de autor (Trujillo, 22 de noviembre de 2001).

Las anteriores declaraciones y la lectura que realicé al Dictamen de la Comisión de Cultura sobre la Ley de 1996 y de los debates que se dieron en el Pleno de la Cámara de Diputados, me permiten concluir que factores ajenos a las normas de operación propias del Sistema Jurídico incidieron en el erróneo contenido de esta parte del subsistema de los Derechos de Autor.

El Sistema Político finalmente influyó al Jurídico porque éste fue obligado a producir normas de derecho que no reducen la complejidad del Sistema Social, ello a causa del factor tiempo que los diputados (integrantes del Sistema Político) tomaron como factor

relevante para crear las normas de esta Ley, por el apresuramiento con que se elaboró ésta se creó la indefinición de la titularidad sobre el derecho de colección.

2.- LA TITULARIDAD DEL DERECHOS DE DIVULGACIÓN E INTEGRIDAD EN LA OBRA POR ENCARGO

En el artículo 83 de la Ley de 1996, que regula la obra por encargo, se establece que salvo pacto en contrario, la persona física o moral que comisione la producción de una obra o que la produzca con la colaboración remunerada de otras, "gozará de la titularidad de los derechos patrimoniales sobre la misma y le corresponderán las facultades relativas a la divulgación, integridad de la obra y de colección sobre este tipo de creaciones."

De la lectura de este artículo se desprende que violentando los principios teóricos del subsistema Derecho Autoral y los principios mismos de la Ley de 1996 se le está dando la titularidad de derechos morales a una persona que no es el autor de la obra. Estos derechos morales son los de divulgación e integridad de la obra.

La disposición de dar al productor de la obra los derechos de divulgación e integridad sobre la obra creada por encargo, contraviene los principios establecidos en los artículos 18 a 21 de la Ley de 1996.

En el artículo 18 se establece que: El autor es el único, primigenio y perpetuo titular de los derechos morales sobre las obras de su creación. En tanto, el artículo 19 dispone que el derecho moral se considera unido al autor y es inalienable, imprescriptible, irrenunciable e inembargable. En el artículo 20 se especifica con toda claridad quiénes tendrán el ejercicio del derecho moral: el propio creador de la obra y sus herederos; a falta de éstos, los ejercerá el Estado mexicano en caso de obras de dominio público, anónimas o sobre los símbolos patrios y obras de culturas populares siempre y cuando se trate de obras de interés para el patrimonio cultural nacional.

La enunciación de los derechos morales está contenida en el artículo 21 de la Ley, el cual determina en lo concerniente al derecho de divulgación e integridad de la obra que:

"Los titulares de los derechos morales podrán en todo tiempo:

- I. Determinar si su obra ha de ser divulgada y en qué forma, o la de mantenerla inédita;
- III. Exigir respeto a la obra, oponiéndose a cualquier deformación, mutilación u otra modificación de ella, así como a toda acción o atentado a la misma que cause demérito de ella o perjuicio a la reputación de su autor".

La influencia del Sistema Político en el Sistema Jurídico se puede percibir en este punto por las siguientes consideraciones:

A) El derecho de colección se implementó en la legislación mexicana y en la del mundo para obras muy específicas como las enciclopedias y diccionarios, y posteriormente, para las bases de datos y programas de cómputo, en virtud de que en las dos primeras es tan alto el número de personas que intervienen en ellas y considerando que no son creaciones espontáneas del autor, que por cuestiones prácticas los legisladores adoptaron el criterio de darle la titularidad de dicho derecho al productor de las obras y también se les dotó de la facultad de ejercitar los derechos de divulgación e integridad; en el caso de los programas de cómputo se considera que éstos tienen valor en el mercado por la marca que los ampara y garantiza ya que para el usuario es totalmente irrelevante conocer la identidad del autor, además porque los programas de cómputo en sí son simplemente una combinación de letras y números; de hecho no es correcto, para la teoría clásica del Derecho de Autor, que este tipo de programas se consideren como obras literarias para su protección en el ámbito autoral, los especialistas en la materia explican que los programas de cómputo deberían tener un sistema de protección específico, sin embargo, las presiones de Estados Unidos de Norteamérica, principal productor de dichos programas, originaron que éstos se protejan mediante una sistema que es muchísimo más benévolo que el de la propiedad industrial, por ejemplo por los plazos de protección, la carencia de formalidades y la falta de

necesidad de probar carácter inventivo para patentar (Becerra, cátedra dictada el 19 de abril de 2001).

Entonces, el extender en favor del productor la titularidad de los derechos de divulgación e integridad sobre las otras obras que tutela la Ley de 1996 (artículo 13) es totalmente violatorio tanto de los principios generales del Derecho de Autor como de los mismos preceptos de dicha ley enunciados en los artículos 18 a 21.

B) En entrevista, el abogado José Luis Caballero Leal afirmó que el contenido del artículo 83 es producto de los cabildos que realizaron los empresarios norteamericanos de la comunicación directamente con el presidente Ernesto Zedillo. Caballero explica que antes de que el Jefe del Ejecutivo enviara la Iniciativa de Ley Autoral, sostuvo entrevistas con empresarios estadounidenses como Bill Gates de Microsoft, el presidente de la Federación de Productores de Fonogramas de Estados Unidos de Norteamérica (RIA) y Jack Valenti, presidente de la Motion Pictures; los cuales es de presumir por el contenido del artículo 83, le solicitaron a Zedillo que creara en la nueva ley una figura jurídica que les garantizara la totalidad de los derechos sobre las obras creadas por encargo, por ello el artículo 83 fue inspirado en una figura jurídica norteamericana que se conoce como "Work Made for hire".

Para Caballero Leal el contenido del artículo 83 es la forma que encontraron los empresarios para despojar totalmente a los autores de sus derechos. El especialista en materia autoral afirmó que darle el derecho integridad al productor de la obra es una forma de desnaturalizar el Derecho de Autor y que estas disposiciones del artículo 83 se colisiona con los artículos 18 y 19 de la misma ley, que no admiten pacto en contrario ni excepciones. Caballero manifestó que el artículo 83 es contrario a la esencia de lo que en esta tesis llamo subsistema Derecho Autoral y "se acerca peligrosamente al Copyright".

5.1.5. LA REFORMA DE 1997 A LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR

Esta mutación a la Ley Federal del Derecho de Autor, promovida por la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, consistió en el cambio de la fracción III del artículo 231 de dicha Ley.

El artículo 231 de la Ley describe las infracciones administrativas en materia de comercio cuando se cometen con fines de lucro; la fracción III de este artículo en su versión de 1996 especificaba:

"III: Producir, fabricar, almacenar, distribuir, transportar o comercializar copias ilícitas de obras protegidas por esta ley;"

La reforma consistió en sustituir el término fabricar por el de reproducir, pues, según especificaron los Diputados, en la definición de reproducción se encuentra comprendida la fabricación. También se modificó esta fracción con la incorporación de los términos fonogramas, videogramas y libros así como la referencia a la titularidad de los derechos conexos. (Iniciativa de reforma a la Ley Federal del Derecho de Autor, Cámara de Diputados, 15 de abril de 1997). Ambas consideraciones fueron aprobadas por las Cámaras de Diputados y Senadores.

El nuevo texto de la fracción III del artículo 231 de la Ley en comento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1997 y es el siguiente:

"Artículo 231.- Constituyen infracciones en materia de comercio las siguientes conductas cuando sean realizadas con fines de lucro directo o indirecto:

III: Producir, reproducir, almacenar, distribuir, transportar o comercializar copias de obras, fonogramas, videogramas o libros, protegidos por los derechos de autor o por los derechos conexos, sin la autorización de los respectivos titulares en los términos de esta ley".

5.2. OTRO REGLAMENTO QUE LEGISLA

El 22 de mayo de 1998 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor, el cual consta de 184 numerales más 6 artículos transitorios.

Tal como se ha vuelto costumbre desde el sexenio salinista (véase Capítulo 2 esta Tesis), el de la Ley Federal del Derecho de Autor es un reglamento con disposiciones que rebasan las normas de la Leyes autoral y la Federal del Procedimiento Administrativo; y desde mi punto de vista este aspecto es otra prueba de la desnaturalización que tuvieron en el periodo de estudio, las reglas de operación del Sistema Jurídico provocada por el Sistema Político.

Por otra parte, este reglamento también violenta otras normas de operación del Sistema Jurídico al permitir que la voluntad de los particulares modifiquen las disposiciones de una ley de orden público e interés social, como es la del Derecho de Autor.

Si los errores que presenta el Reglamento fueran producto del desconocimiento de la materia jurídica por parte de quienes lo elaboraron (SEP a través del INDA) y pudieron revisarlo (Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo), considero que es un acto de absoluta corrupción por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal haber asignado tan importante función a elementos carentes de los mínimos conocimientos jurídicos. Pues en los cursos de Derecho Constitucional y Administrativo que se imparten en licenciatura, los futuros juristas son instruídos sobre la Jerarquía de las normas jurídicas en el Sistema mexicano, así como los principios que rigen a las normas reglamentarias, entre las que se encuentra el respeto que el reglamento debe observar al Principio de Primacía de la Ley, el cual es explicado por el doctor Miguel Acosta Romero de la siguiente manera:

"Por primacía de la ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso F del artículo 72 de la Constitución, según el cual "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación". (Acosta, 1984: 521).

A continuación enuncio y explico las disposiciones reglamentarias que rebasan las normas de la Ley Autoral.

1.- PLAZO PARA QUE OPERE LA NEGATIVA FICTA

En la Ley Federal del Derecho de Autor no se establece ningún plazo para determinar que opera la negativa ficta para alguna promoción o petición que los ciudadanos eleven ante Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDA). Pese a ello, el Reglamento de dicha Ley en su artículo 4o. determina que:

Salvo disposición legal o reglamentaria en contrario, todo trámite contemplado en la Ley o en este Reglamento tendrá un plazo de respuesta oficial de diez días hábiles.

Transcurrido sin respuesta el plazo aplicable, se entenderá la resolución en sentido negativo al promovente.

En tanto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 17 se especifica que:

Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en las disposiciones aplicables se prevea lo contrario."

Después de leer esta contradicción que hay en el reglamento, o mejor dicho este exceso, puedo concluir que la redacción del artículo 4o. se hizo con un total descuido o con mala fe, elemento del cual pueden surgir conflictos toda vez que se está obligando a los particulares, en este caso a autores, empresarios y/o titulares de derechos conexos a contar con la asesoría de abogados altamente especializados que les ayuden a interponer recursos por el silencio del INDA, es decir que esta disposición reglamentaria lejos de reducir complejidad la propicia.

Cuando afirmo que la redacción del artículo 4o. del Reglamento se hizo con total descuido me baso en el hecho de que en el artículo 10 de la Ley Federal del Derecho de Autor se señala con toda claridad que en lo no previsto por dicha Ley será de aplicación supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; la cual, como ya he mencionado, en su artículo 17 determina que serán cuatro meses los que tendrán que transcurrir para que el promovente considere que la autoridad ha decidido la negativa ficta.

Es lamentable que quienes elaboraron (SEP) y debieron revisar (Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal) este Reglamento no se hayan tomado la molestia de leer con cuidado, ni siquiera los primeros artículos de las leyes Federales del Derecho de Autor y de Procedimiento Administrativo, pues ésta última en su dos primeros artículos también determina su ámbito de aplicación, preceptos que a la letra dicen:

"Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte."

"Artículo 2.- Esta ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma."

Comparto el criterio del tratadista Adolfo Loredó Hill en el sentido de que el término fijado por el Reglamento propicia que la autoridad administrativa deje de contestar al particular y que éste obtenga una negativa ficta, que en este caso es un acto administrativo fundado en la "nada jurídica", pero reconocido por el Reglamento. Y que esta negativa ficta viola la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 Constitucional, la cual ordena fundar y motivar el acto de molestia (Loredó, 2000: 251).

2.- AMPLIACIÓN DE PLAZO DEL ARBITRAJE

Entre los procedimientos administrativos que establece la Ley Federal del Derecho de Autor se encuentra el de Arbitraje (regulado en los artículos 219 a 228); en el artículo 224 se especifica con toda claridad que el plazo máximo del arbitraje será de 60 días; plazo para el cual la Ley no menciona ninguna excepción de prórroga.

Por efecto de la "incontenible vocación de legisladores" que tuvieron los redactores del Reglamento, el plazo fijado por la Ley admite ampliación, pues el artículo 147 de la norma reglamentaria determina textualmente que: "El plazo a que se refiere el artículo 224 de la Ley podrá ser prorrogado por convenio entre las partes".

En primer término hay que decir que esta disposición reglamentaria rebasa el precepto legal al establecer una excepción que la Ley no contempla ni tácita ni expresamente, nuevamente se viola el Principio de Primacía de la Ley.

Por otra parte, también destaco que esta disposición reglamentaria violenta el Principio de que la voluntad de las partes no puede modificar una Ley de orden público e interés social; carácter que fue dado a la Ley autoral por el Poder Legislativo, expresamente establecido en su artículo 2o.

3.- DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

Coincidió con Loredo Hill (2000: 252) en que el Reglamento excede sus alcances al enunciar una serie de definiciones que debieron provenir de la Ley, tal es el caso de las definiciones de lucro directo e indirecto, establecidos en el artículo 11; de regalías que consta en el artículo 8 y de copias ilícitas que aparece en el artículo 14.

Es probable que quienes crearon este Reglamento hayan enunciado tales definiciones al notar que éstas no aparecen en la Ley, pero al hacerlo olvidaron que la función de las normas reglamentarias no es la de llenar las lagunas legales, solamente deben precisar las formas en que la Ley se aplicará en la esfera administrativa.

Para concluir destaco que precisamente durante la administración del presidente Zedillo se creó la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal con la finalidad de que las funciones jurídicas de este Poder se realizaran de manera más eficiente, pero con los ejemplos que he dado sobre el Reglamento autoral, se pone de manifiesto que esta entidad administrativa sólo es un organismo que genera gastos inútiles a los contribuyentes pues no cumple a cabalidad con las funciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 43, párrafo IV (Revisar los proyectos de reglamentos... a efecto de someterlos a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República); es decir que este organismo no contribuye a aplicar correctamente las normas legales, en términos sistémicos aumenta la complejidad de los Sistemas Jurídico, Social y de los Medios de Comunicación.

FUENTES CONSULTADAS EN EL CAPÍTULO

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México: Editorial Porrúa, 1984.

Caballero Leal, José Luis y Mauricio Jalife Daher. Legislación de Derechos de Autor. México: Sista, 2000.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. México: Editorial Porrúa, 2000.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México: Editorial Porrúa, 2000.

Loredo Hill, Adolfo. Nuevo derecho autoral mexicano. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

CONFERENCIAS Y SEMINARIOS

Becerra Ramírez, Manuel. "Seminario Propiedad Intelectual en la empresa". México: División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, febrero a junio de 2001.

Caballero Leal, José Luis. "Seminario de Derecho Autoral I". México: División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, agosto a diciembre de 2001.

DISPOSICIONES JURÍDICAS

Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos de Autor. Publicado el 17 de julio de 1991.

Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Publicado el 22 de diciembre de 1993.

Ley Federal del Derecho de Autor. Publicada el 24 de diciembre de 1996.

Decreto por el que se reforman la fracción III del artículo 231 de la Ley Federal del Derecho de Autor así como la fracción III del artículo 424 del Código Penal para el D.F. en materia de Fuero Común y para toda la república en Materia de Fuero Federal. Publicado el 19 de mayo de 1997.

Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor. Publicado el 22 de mayo de 1998.

DOCUMENTOS DE ARCHIVO

Dictamen de la Iniciativa de la Ley Federal del Derecho de Autor. Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados LVI Legislatura. México: Cámara de Diputados, 28 de noviembre de 1996.

Iniciativa de reforma a la Ley Federal del Derecho de Autor. LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México: abril 15 de 1997.

Zedillo Ponce de León, Ernesto. Proyecto de Iniciativa de Ley Federal del Derecho de Autor. México: Presidencia de la República, noviembre de 1996.

ENTREVISTAS

Caballero Leal, José Luis. Abogado postulante especializado en Derechos de Autor, catedrático de la Especialidad en Propiedad Intelectual de la Facultad de Derecho de la UNAM. México, D.F., 2 y 10 de diciembre de 2001.

Trujillo Soto, Hilda. Politóloga; Secretaria Técnica de la Comisión de Cultura de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México, D.F., 22 de noviembre de 2001.

HEMEROGRAFÍA

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LVI Legislatura. México, D.F., 28 de noviembre de 1996.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. LVI Legislatura. Año III, Tomo I, Volumen II, primer periodo ordinario, México, D.F., 5 de diciembre de 1996.

CAPÍTULO 6

NORMATIVIDAD DE LA PUBLICIDAD Y DE LAS TELECOMUNICACIONES

En este último Capítulo analizaré la regulación jurídica de dos áreas estrechamente relacionadas con los medios de comunicación en las que los Sistemas Político y Económico incidieron e inciden de manera significativa.

En el primer subcapítulo describiré las transformaciones que se hicieron durante el periodo de estudio a las Leyes General de Salud y Federal de Protección al Consumidor, así como las normas que contiene el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Publicidad, ordenamiento de nueva creación.

En el segundo subcapítulo analizaré la reforma al párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, su Ley reglamentaria que es la Federal de Telecomunicaciones y el Reglamento de Comunicación Vía Satélite.

6.1. LA NORMATIVIDAD DE LA PUBLICIDAD

Muchas son las definiciones que existen sobre la Publicidad, para el Sistema Jurídico mexicano ésta es: "la actividad que comprende todo proceso de creación, planificación, ejecución y difusión de anuncios publicitarios en los medios de comunicación con el fin de promover la venta o consumo de productos y servicios" (Artículo 2-IX del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Publicidad).

En el Sistema de los Medios de Comunicación la Publicidad es "comunicación en masa, pagada, que tiene como último propósito transmitir información, crear una actitud o inducir a una acción beneficiosa para el anunciante, generalmente la venta de un producto o servicio" (Puig, 1988: 10).

FUNCIONES DE LA PUBLICIDAD

En esta tesis concibo a la Publicidad como un elemento de control social, a nivel nacional; en el orden internacional la Publicidad es una manifestación del imperialismo, de dominio que ejercen las naciones poderosas sobre países subdesarrollados como México, en ambos niveles el control lo ejercen los Sistemas Económico y Político utilizando al Sistema de los Medios de Comunicación, estos medios tienen su principal fuente de financiamiento en la transmisión de anuncios comerciales.

Como elemento de control social la Publicidad actúa desde el Sistema Económico con la función de convencer a los individuos de la necesidad de consumir bienes y servicios que genera de manera sobreabundante el capitalismo, especialmente después de la Revolución Industrial. Finalmente, a través de las técnicas persuasivas de la Publicidad el Sistema Económico controla, ordenando a los individuos lo que deben consumir.

La función política de la Publicidad es la despolitizar creando en los individuos la idea de que sus malestares existenciales son originados en su interior y no consecuencia de su relación con el entorno social y político. Además, la Publicidad logra a través de algunos mensajes que las personas trasladen su deseo de cambio social hacia el consumo, un caso representativo de este fenómeno se dio en Brasil, con la campaña "Revolución Pepsi", en la cual se hacía sentir al público que sus deseos de protesta política se realizaban mediante el consumo de refrescos (Wallack y Montgomery, 1996: 292).

Afirmo que la Publicidad es una manifestación del imperialismo porque en varias ocasiones los anuncios (especialmente los de tabaco y bebidas alcohólicas) cuya difusión se ha prohibido en países altamente desarrollados —como Canadá— son exportados hacia los países en vías de desarrollo donde no existen regulaciones severas en materia publicitaria, aunque esté probada la relación entre el consumo de tales productos y graves problemas de salud, violencia familiar y delincuencia.

Por otra parte, los centros económicos mundiales están marcando los productos que deben consumir todos los moradores del planeta, creando alteraciones en los usos y formas de vida autóctonas que a la larga son nocivas en el plano económico y social; ejemplos de ello se tienen en Brasil, donde gracias a campañas propagandísticas una productora de café soluble ha conseguido que disminuya sensiblemente el consumo de café molido, originando problemas en la cadena productiva del dicho país. Para ampliar sus márgenes de ganancias consorcios como Nestlé y Gerber lanzaron agresivas campañas en América Latina para convencer a las madres de familia de que los productos industrializados tienen más propiedades nutritivas que los preparados en el hogar o la leche materna, cuando la realidad es exactamente contraria (Wallack y Montgomery, 1996: 293). Con lo anterior expreso que las empresas de las naciones más desarrolladas, con el afán de no perder sus inversiones publicitarias, contaminan y depredan con su propaganda a los países tercermundistas.

EL PROGRAMA ZEDILLISTA EN MATERIA DE PUBLICIDAD

Desde su primer año de gobierno el presidente Zedillo expresó su interés por modificar el marco normativo de la Publicidad, en el Programa de reforma del Sector Salud 1995-2000 afirmaba que este rubro requería una adecuación porque varias de sus áreas presentaban serias deficiencias, Zedillo dijo que el marco jurídico de la Publicidad se había aplicado con gran discrecionalidad, que algunas leyendas utilizadas para advertir sobre los efectos nocivos a la salud de determinados productos carecían de impacto comunicativo, y que se encontraban anuncios de productos que prometían ser sustitutos alimenticios o tener cualidades terapéuticas que en realidad no poseían, constituyéndose en verdaderos fraudes contra los consumidores (Programa de reforma al Sector Salud, 1995: 49).

El presidente Zedillo se propuso establecer procedimientos claros que permitieran acotar la discrecionalidad; fomentar la corresponsabilidad de agencias publicitarias, medios de difusión y anunciantes en el cumplimiento de la normatividad sobre publicidad. Como mostraré en el punto 6.1.2. con algunas normas que creó en el Reglamento de la Ley

General de Salud lejos de limitar la discrecionalidad, se dotó al subsistema Poder Ejecutivo de más facultades discrecionales que pueden aumentar la complejidad de los Sistemas Jurídico y de los Medios de Comunicación.

6.1.1. LA LEY GENERAL DE SALUD

En marzo de 1997 el Jefe del Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores la Iniciativa de reformas a la Ley General de Salud (LGS), reglamentaria del artículo 40. Constitucional, en su párrafo tercero, la cual fue aprobada sin modificaciones, por las dos Cámaras Federales y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el de 7 mayo de 1997.

En la Exposición de Motivos de dicha ley el Jefe del Ejecutivo planteó dos grandes ejes de la propuesta de modificaciones: la Salubridad General y la Desregulación; la normatividad de la Publicidad se inserta en ambas vertientes.

En materia de Publicidad la Ley General de Salud (LGS) fue reformada en sus artículos 304, 305, 307, 310 y 420 (sanciones) y se le agregó el artículo 301 bis.

REFORMAS SOBRE DESREGULACIÓN

El nuevo artículo 301 bis dota al Ejecutivo de la facultad de determinar a través de disposiciones reglamentarias los productos y servicios en los que el interesado sólo requerirá dar aviso a la Secretaría de Salud, para su difusión publicitaria.

Este artículo fue creado por el Ejecutivo Federal y recibió la aprobación del Congreso de la Unión; desde mi perspectiva, es una disposición que crea más discrecionalidad para las autoridades administrativas, y según manifestaba el presidente Zedillo en su Programa de reforma al Sector Salud, la discrecionalidad era uno de los males que trataba de controlar en la aplicación de la regulación sanitaria de la Publicidad. Esta anomalía podría haberse controlado si los legisladores hubieran enunciado, en el artículo en comento, un mínimo de

productos y servicios que quedarían exentos de la solicitud de permisos para difundir su publicidad.

Finalmente, destaco que es probable que a través del artículo 301 bis el presidente Zedillo quiso corregir la irregularidad de que esta disposición solamente se encontraba en el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Control Sanitario de la Publicidad, desde 1993, pero sin que estuviera incorporada al texto de la Ley que reglamentaba (véase artículo 80 en el Decreto que reformó este Reglamento publicado el 10 de junio de 1993 y Decreto de reformas a la LGS publicado el 14 de junio de 1991). De hecho, hoy en día el artículo 375 de la LGS en su fracción VII, determina que requerirá permiso la Publicidad relativa a los productos y servicios comprendidos en esta Ley. Considero que dicha fracción debe ser modificada para hacerla concordante con las disposiciones del artículo 301 bis de la misma LGS.

Los artículos 419 a 422 que se encuentran en el Título décimo octavo (medidas de seguridad, sanciones y delitos) de la Ley General de Salud, se reformaron para aumentar los montos de las multas.

Concretamente el artículo 420 establece las multas que se aplicarán con motivo de la infracción de las disposiciones de los artículos 304, 306, 307 y 308, todos ellos reguladores de las actividades publicitarias. Antes de la reforma, las multas que contenía el artículo 420 eran de 10 a 100 veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, rangos que aumentaron de 1000 a 4000 días de salario mínimo.

En su Iniciativa de reformas a la Ley General de Salud, Zedillo manifestó que el aumento en los montos de las multas era una forma de limitar posibles abusos que los particulares pudieran cometer aprovechándose del esquema de desregulación que la misma Iniciativa estaba propiciando (Iniciativa de reformas a la Ley General de Salud, 1997: XII).

REFORMAS SOBRE SALUBRIDAD GENERAL

En este rubro se modificaron los artículos 304, 305, 307 y 310.

El artículo 304 ya establecía que la clave de autorización de la publicidad otorgada por la Secretaría de Salud, debe aparecer en el material publicitario impreso, la reforma se hizo para agregar que dicha clave no deberá formar parte de la leyenda precautoria.

El artículo 305 ya establecía que los responsables de la publicidad se deben ajustar a las normas de este Título de la Ley, esta obligación se amplió, a través de la reforma, a los anunciantes, las agencias de publicidad y los medios de difusión. Es probable que esta modificación se hizo para corregir que dicha disposición estaba sólo en el Reglamento de la Ley, por la mutación que a éste se hizo durante el sexenio de Carlos Salinas.

Al artículo 307 se le adicionó el párrafo tercero, el cual determina que: "La publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas deberá incluir en forma visual, auditiva o visual y auditiva, según sea para impresos, radio o cine y televisión, respectivamente, mensajes precautorios de la condición del producto o mensajes promotores de una alimentación equilibrada."

Al artículo 310, en su primer párrafo, se le modificó el término "plantas medicinales" por el de "remedios herbolarios". Este artículo ya establecía la clasificación de la publicidad en materia de medicamentos y productos similares en dos grupos: Publicidad dirigida a profesionales de la salud y Publicidad masiva. Por la reforma de Zedillo se cambiaron los términos "Publicidad masiva" por "Publicidad dirigida a la población en general".

Finalmente, al tercer párrafo de este artículo se le adicionó que además de la leyenda "Consulte a su médico" pueden incorporarse otras cuando lo determine la Secretaría de Salud, tratándose de publicidad dirigida a la población en general de medicamentos de libre venta y remedios herbolarios.

6.1.2. EL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE PUBLICIDAD

Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2000, consta de 112 artículos más Transitorios; abrogó el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Control Sanitario de la Publicidad, el cual estuvo vigente desde 1986 y fue reformado en 1993.

El Reglamento en estudio está dividido en 15 Títulos y cuenta con varias innovaciones entre las que se encuentra la regulación de la publicidad de productos biotecnológicos (Título décimo) y la de los medicamentos genéricos intercambiables (Título quinto), estas normas son consecuencia de la incorporación que de dichos productos se hizo en la Ley General de Salud en 1997.

También es novedoso que el Reglamento defina, en su artículo 14, los mensajes subliminales (mensajes incorporados dentro de un anuncio explícito que influyen en el receptor, sin que exista una percepción consciente de dichos mensajes), figura que ya era contemplada desde el Reglamento de 1986 pero que carecía de definición.

Como he mencionado al inicio de este subcapítulo, la regulación de la publicidad de las bebidas alcohólicas y el tabaco es un tema de comunicación intersistémica que genera bastante ruido porque involucra la concertación de intereses económicos, políticos y sociales, es decir, que crea una enorme complejidad en casi todos los sistemas que integran el Macrosistema social; por esta causa, en el Reglamento analizado la regulación sobre bebidas alcohólicas fue la que irritó al subsistema jurídico de los medios de comunicación, irritación que provino de los Sistemas Económico y Político, fenomenología que paso a describir.

INCIDENCIA DE LOS SISTEMAS POLÍTICO Y ECONÓMICO EN EL JURÍDICO

En el caso de este Reglamento el FACTOR DE IRRITACIÓN INTESISTÉMICA fue:

La protección de los intereses de las empresas productoras de bebidas alcohólicas y tabaco. El cual generó los siguientes TEMAS DE COMUNICACIÓN INTERSISTÉMICA:

DISTINCIÓN ENTRE PATROCINIO Y PUBLICIDAD.

DISTINCIÓN DE GRADUACIONES DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS.

¿CÓMO INFLUYERON LOS SISTEMAS ECONÓMICO Y POLÍTICO EN EL JURÍDICO?

Corrompiendo dos reglas de operación del Sistema Jurídico mexicano, primera: el Principio de Primacía de la Ley sobre los reglamentos, para satisfacer los intereses de las empresas productoras de bebidas alcohólicas y tabaco, las cuales tienen una gran influencia en los Sistemas Político y de los Medios de Comunicación y se constituyeron en grupo de presión.

La segunda regla es la contenida en el inciso F) del artículo 72 Constitucional referente al proceso de reforma e interpretación de las leyes, el cual confirma la Primacía de las leyes.

La Ley General de Salud en su artículo 308 especifica categóricamente que "la publicidad de bebidas alcohólicas y del tabaco deberá ajustarse a los siguientes requisitos:

IV. No podrá asociarse a estos productos con actividades creativas, deportivas..."

En el artículo 217 se especifica que para los efectos de esta Ley, "se consideran bebidas alcohólicas aquellas que contengan alcohol etílico en una proporción de 2% y hasta 55% en volumen."

En el Reglamento de la LGS en materia de Publicidad con la finalidad de crear un reducto para que los productos en comento puedan realizar actividades publicitarias relacionadas con eventos creativos y deportivos, el subsistema Poder Ejecutivo Federal hace dos distinciones para las cuales no está facultado en los términos de la LGS, éstas son:

1.- En el artículo 2 del Reglamento diferencia los términos Publicidad y Patrocinio, en la fracción VIII define el término "Patrocinio" como "el respaldo económico otorgado para la promoción de una persona física o moral o para la realización de una actividad o evento." En tanto, la fracción IX define la Publicidad como "la actividad que comprende todo proceso de creación, planificación, ejecución y difusión de anuncios publicitarios en los medios de comunicación con el fin de promover la venta o consumo de productos y servicios."

Desde mi perspectiva los patrocinios son una modalidad de la Publicidad, pues su finalidad es la de promocionar a personas morales, las cuales, pensando en empresas, buscan esta promoción únicamente con la finalidad de promover la venta de sus productos utilizando anuncios publicitarios, éstos también son definidos por el artículo 2 en su fracción III como "mensaje dirigido al público o a un segmento del mismo, con el propósito de informar sobre la existencia o las características de un producto, servicio o actividad para su comercialización y venta o para motivar una conducta."

Considero que si las empresas de bienes y servicios al patrocinar un evento deportivo o cultural lo hicieran con finalidades meramente altruistas se abstendrían de exigir e incluso prohibirían que sus marcas o nombres comerciales aparecieran en los mensajes de los actos o personas (deportistas, actores o cantantes) que financian.

2.- En el artículo 34 del Reglamento se reproducen las prohibiciones establecidas por el artículo 308 de la LGS, incluso las amplía, y textualmente preceptúa: "No se autorizará la publicidad de bebidas alcohólicas cuando:

V. Asocie el consumo con actividades creativas, educativas, deportivas..

IX. Se utilice a deportistas reconocidos o a personas con equipos o vestuario deportivo;

X. Se incorporen en vestimentas deportivas símbolos, emblemas, logotipos, marcas o similares de los productos a que se refiere este capítulo, excepto cuando se trate de marcas de productos clasificados como de contenido alcohólico bajo, que aparezcan exclusivamente en la parte correspondiente a la espalda de la camiseta, y que su tamaño no sea mayor a la sexta parte de la superficie posterior de las mismas;"

El artículo 31 del Reglamento está dedicado a regular los patrocinios que hagan las empresas productoras de bebidas alcohólicas y de tabaco, en su párrafo tercero textualmente hace la siguiente distinción: "Las empresas productoras o distribuidoras de bebidas de contenido alcohólico bajo podrán patrocinar actividades deportivas y eventos creativos, y las de bebidas de contenido alcohólico medio y alto, únicamente eventos creativos."

Al respecto debo acotar que las disposiciones de este párrafo están violando lo preceptuado en el artículo 308 de la LGS, es decir el principio de Primacía de la Ley, el cual en ningún momento establece que se faculta al Ejecutivo Federal para crear excepciones a la prohibición de publicitar bebidas alcohólicas o tabaco cuando éstos se asocien con actividades creativas o deportivas.

Por otra parte, el Reglamento deja a cargo de verdaderos especialistas o interesados en la materia el conocimiento de cuáles son las graduaciones de las bebidas alcohólicas ya que no especifica en qué ordenamiento jurídico se da tal distinción. Dicha normatividad se encuentra en otro Reglamento expedido por el Ejecutivo Federal: el de Control Sanitario de Productos y Servicios (publicado en el Diario Oficial el 9 de agosto de 1999); en cuyo artículo 176 se señala que son de contenido alcohólico bajo las bebidas con una graduación alcohólica de 2% y hasta 6% en volumen, en tanto, las de contenido alcohólico medio son las que tienen una graduación alcohólica de 6.1% y hasta 20% en volumen.

Esta distinción incluso se colisiona con lo preceptuado en el primer párrafo del mismo artículo 31 del Reglamento sobre publicidad pues éste dice que cuando las multitudes empresas patrocinen eventos utilizando en el patrocinio su emblema, logotipo o imagen de identificación de sus productos "se deberán cumplir con las disposiciones que para la publicidad de bebidas alcohólicas o tabaco se establezcan en la Ley y en este Reglamento." Y justamente como ya he señalado, la Ley prohíbe tajantemente la publicidad de estos productos en actividades creativas o deportivas.

El segundo párrafo del artículo 31 es un reflejo de la intención de disfrazar los patrocinios, que al final de cuentas son publicidad, además es un reflejo de la intención de beneficiar a los productores de bebidas alcohólicas y tabaco violando los principios de la LGS, pues establece la "obligatoriedad" de incluir en el patrocinio la frase "Patrocinado por.." seguido de la marca, identificación corporativa o razón social del anunciante (el término anunciante es textual en este párrafo). Al usar el término anunciante cabe hacer la pregunta ¿el patrocinio es o no publicidad?

Finalmente, en la última parte de este párrafo el artículo 31 determina que: "En el caso de tabaco, se incluirán además el mensaje sanitario que determine la Secretaría en la autorización correspondiente." Reitero la pregunta, si el patrocinio no es una modalidad de la publicidad o anuncio publicitario ¿por qué el Reglamento exige que el patrocinador incluya mensajes sanitarios que la LGS (artículo 308-VIII) obliga a insertar en la publicidad de tabaco?

Con respecto a esta fenomenología, la licenciada Margarita Luna —Subdirectora de Control Sanitario de la Publicidad de la Secretaría de Salud durante 1992 a 1995—, expresó en entrevista que el contenido del Reglamento comenzó a elaborarse desde finales del sexenio salinista y que, precisamente, el tema de los patrocinios fue una de las causas que evitó la expedición de aquel en el último año de dicho régimen.

Luna afirmó que los productores de bebidas como la cerveza y los "coolers" presionaron primero al gobierno de Salinas y luego a las autoridades de la Secretaría de Salud para que se hiciera las distinciones nítidas en el Reglamento sobre patrocinio y publicidad, y entre bebidas alcohólicas de diferentes graduaciones, para que las de menor contenido alcohólico, o de moderación, pudieran patrocinar eventos deportivos.

Margarita Luna especificó que los empresarios de dichos productos utilizaron como método de presión varias amenazas ante el gobierno mexicano, pues en sus encuentros con los funcionarios de la Secretaría de Salud decían que si no se legalizaba la situación

publicitaria de las bebidas de moderación, retirarían la totalidad de sus anuncios y dejarían de promover tanto eventos deportivos como actividades creativas. Abstención que afectaría las finanzas públicas porque el erario público dejaría de recibir grandes sumas de dinero por vía de impuestos generados en las actividades publicitarias; además expresaban que sus empresas eran generadoras de fuentes de trabajo que podrían perderse si el Estado no las protegía con mecanismos tales como la liberalización de las actividades publicitarias.

Por otra parte, afirmó Luna, los empresarios de los medios electrónicos de comunicación también presionaron al gobierno mexicano con el argumento sobre las pérdidas que tendría en el sector impositivo ya que los principales ingresos de estos *mass media* se obtienen de los anuncios de las empresas tabacaleras y vitivinícolas, de los cuales el gobierno se beneficia mediante impuestos provenientes de esta forma de publicidad (Luna, 15 de mayo de 2002).

Del análisis que acabo de presentar sobre las reformas a la Ley General de Salud y la parte medular de su nuevo Reglamento de Control Sanitario de la Publicidad puedo concluir que los Sistemas Económico y Jurídico sí irritaron al subsistema Jurídico de los Medios de Comunicación, pero desnaturalizándolo al violentar varias de sus normas de operación. El testimonio proporcionado por la comunicóloga Margarita Luna apoyó esta conclusión toda vez que fue el factor mediante el cual pude deducir los métodos de presión utilizados por los grupos de poder que influyeron en el contenido de las normas sobre Publicidad que se emitieron a través de los dos ordenamientos estudiados.

6.1.3. LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Durante el periodo de estudio esta Ley se modificó en materia de Publicidad, a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

Dicha reforma es una forma de irritación del Sistema de la Ciencia al Sistema Jurídico, pues se hizo para reducir la contingencia que produce el uso de las nuevas tecnologías (creadas en el Sistema de la Ciencia) en el Sistema de los Medios de Comunicación, para lo cual el Jurídico respondió creando derecho, es decir, utilizando la generalización de las expectativas en la dirección temporal, específicamente con la normación.

Esta generalización de las expectativas en materia de publicidad la dio la reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor creando en ella el Capítulo VIII bis, denominado "De los derechos de los consumidores en las transacciones efectuadas a través del uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología", el cual está integrado por el artículo 76 bis, mismo que determina que las disposiciones de este Capítulo se aplicarán a las relaciones entre proveedores y consumidores en las transacciones efectuadas a través de las citadas tecnologías.

En cuanto a las normas sobre Publicidad, el artículo 76 bis especifica que en la celebración de dichas transacciones el proveedor deberá:

Evitar las prácticas comerciales engañosas, respecto de las características de los productos, por lo que deberá cumplir con las disposiciones relativas a la información y publicidad de los bienes y servicios que ofrezcan, señaladas en esta Ley y demás disposiciones que se deriven de ella (fracción IV).

Respetar la decisión del consumidor de no recibir avisos comerciales (fracción VI).

Deberá abstenerse de utilizar estrategias de venta o publicitarias que no proporcionen al consumidor información clara y suficiente sobre los servicios ofrecidos, y cuidará las prácticas de mercadotecnia dirigida a la población vulnerable, como niños, ancianos y enfermos, incorporando mecanismos que adviertan cuando la información no sea apta para esa población (fracción VII).

Finalmente, se reformó el artículo 128 de la LFPC para determinar la sanción que se aplicará a quienes violen las disposiciones del artículo 76 bis, la cual consiste en multa por el equivalente de una y hasta dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

El caso de las modificaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor es uno de los escasos ejemplos que durante el sexenio zedillista se dio de una forma de comunicación intersistémica que Luhmann denominó interpenetración, en la cual los sistemas que se comunican —en este caso el Social, Jurídico y de la Ciencia— pusieron a disposición de cada uno de los otros sistemas sus respectivas complejidades sin perder sus identidades ni desnaturalizar a los otros sistemas.

En este caso el Sistema Jurídico utilizó como estrategia de reducción de la complejidad la dislocación del problema, pues redefinió los problemas que genera en el Macrosistema Social la utilización de nuevas tecnologías (creadas en el Sistema de la Ciencia), desviándolos al interior de su subsistema jurídico de la Publicidad, el cual reaccionó creando normas de derecho de acuerdo a sus procesos de operación. La irritación que provocaron en el Sistema Jurídico los Sistemas de la Ciencia y Social fue con la función de darle estímulo que fortificó sus estructuras porque el Sistema Jurídico respondió creando normas sin alterar sus reglas de operación y actuando como un factor equilibrio intersistémico.

6.2. LA NORMATIVIDAD DE LAS TELECOMUNICACIONES

El término Telecomunicaciones significa "toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos." (Ley Federal de Telecomunicaciones, artículo 3o.-XIV).

El vastísimo universo de las telecomunicaciones se ha desarrollado en todo el mundo gracias a los satélites. Desde su nacimiento éstos han tenido un peso relevante en el Sistema Político porque están vinculados con la seguridad nacional de los países; debe recordarse que los satélites son producto de las investigaciones realizadas por las superpotencias económicas durante la "guerra fría", y fueron vistos como arma de control del espacio extraterrestre hacia donde buscaron trasladar su dominio y conflictos los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Ploman, 1983: 14).

El lugar estratégico de los satélites en el mundo actual proviene de varios factores: el político-militar porque permiten observar las dimensiones reales del planeta y los movimientos que pueden hacer tropas en caso de conflictos bélicos; el económico-político se deriva de la capacidad de los satélites para detectar las riquezas naturales que hay en el fondo de los océanos, las áreas donde existen bosques y selvas sanos; el de prevención y control de la ecología porque hacen perceptibles y predecibles los fenómenos meteorológicos y las áreas contaminadas del planeta; y finalmente el económico-social-político ya que los satélites son utilizados para transmitir señales que usan los medios masivos de comunicación, a los cuales les ahorran gastos de operación, les dan mayor fluidez, y permiten la divulgación mundial de flujos informativos a través de los cuales se reproducen los discursos ideológicos de los grupos de poder internacional.

Con esta información quise resaltar la importancia que para todos los Sistemas de México representó la normatividad emitida sobre Telecomunicaciones durante el sexenio zedillista.

6.2.1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1995

La nación mexicana estaba inmersa en el desconcierto y la desesperación en aquel inicio de 1995, la causa era la crisis económica en la que entró el país en diciembre de 1994 cuando el presidente Zedillo descubrió a la población el pésimo estado en que su predecesor, Carlos Salinas de Gortari, dejó la economía de México; la ilusión de ingresar al primer mundo, por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se desvaneció, tema que abordé en el Capítulo 3 de esta Tesis.

Aunque nunca lo confesó, la debacle económica de México fue el catalizador para que el presidente Zedillo, actuando desde el Sistema Político, provocara irritación al Sistema Jurídico en el rubro de las Telecomunicaciones.

FACTORES DE IRRITACIÓN INTERSISTÉMICA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

- 1.- Cumplir las exigencias del gobierno de Estados Unidos de Norteamérica para obtener su aval en empréstitos internacionales para México.
- 2.- Continuar favoreciendo al sector empresarial con la privatización de las telecomunicaciones y el sector ferrocarrilero.

Los cuales incidieron en los siguientes TEMAS DE COMUNICACIÓN INTERSISTÉMICA:

- 1.- Necesidad de previa consulta a la población sobre una trascendental reforma al documento supremo de México.
- 2.- Modernización de los sectores de la comunicación vía satélite y ferrocarrilero.
- 3.- Soberanía Nacional (autodeterminación de México en sus transformaciones jurídicas y decisiones económicas).

Primero mostraré el desarrollo de los temas de comunicación intersistémica para después comprobar que los factores de irritación no fueron de orden jurídico ni una necesidad de reducir complejidad en el Sistema Social. Advierto que este análisis se centra

exclusivamente en el rubro de las telecomunicaciones por ser éste el que forma parte de la normatividad de los medios de comunicación.

1.- NECESIDAD DE PREVIA CONSULTA A LA POBLACIÓN SOBRE UNA TRASCENDENTAL REFORMA AL DOCUMENTO SUPREMO DE MÉXICO.

El 9 de enero de 1995 el Jefe del Ejecutivo Federal solicitó la celebración de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, para reformar la Constitución Federal en su artículo 28, párrafo cuarto, con la finalidad de transformar a los sectores ferrocarrilero y de la comunicación vía satélite en áreas prioritarias de la economía nacional.

El Presidente de la República envió su Iniciativa de reformas a la Cámara de Senadores, la cual, durante el sexenio, se convirtió permanentemente en la cámara de origen a donde Zedillo turnaba sus iniciativas. Debo recordar que en la LVI Legislatura de la Cámara de Senadores el Revolucionario Institucional (PRI) fue el partido político mayoritario (con 76 escaños) al cual se le unieron los senadores del Partido Acción Nacional (PAN), quedando como único subsistema de oposición el de los legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En la Exposición de Motivos el Presidente expresó que las reformas atendían a criterios de reactivación del sector ferrocarrilero que estaba en bancarrota, y de modernizar y darle mayor sustento a la infraestructura de telecomunicaciones del país, aunque este sector estaba en números negros ejercida únicamente por el Gobierno Federal (Zedillo: enero de 1995).

El apresuramiento mostrado por el Presidente para reformar este artículo constitucional fue un factor que despertó la sospecha entre los senadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En sí mismo el hecho de que el Ejecutivo convocara a un periodo extraordinario de sesiones, sin que existiera una urgencia nacional expresamente declarada, contradecía los ofrecimientos de campaña de Zedillo; el senador Félix Salgado

Macedonio desde la tribuna, recordó que el Ejecutivo prometió, en sus "20 compromisos por la democracia", que durante su gestión realizaría consultas públicas previas a promover cualquier iniciativa de reformas a la Constitución (Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 26 de enero de 1995: 3). En razón de lo anterior, Salgado Macedonio presentó en la sesión del 26 de enero una moción suspensiva para el estudio de la iniciativa de Zedillo, la cual fue desechada.

Por su parte, el senador perredista Héctor Sánchez expresó un argumento propio del Sistema Jurídico al decir que tanto el presidente Zedillo como los senadores que aprobaran la reforma al artículo 28, estarían violando los preceptos del artículo 26 Constitucional sobre la exigencia de que el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

Además, Héctor Sánchez recordó que la privatización de los sectores ferrocarrilero y de las telecomunicaciones no fue una propuesta que Zedillo ni los senadores de la LVI Legislatura durante sus campañas hubieran planteado a los electores del país, por lo tanto esta mutación se constituía en una defraudación para la ciudadanía. (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 26 de enero de 1995: 18).

Estos argumentos fueron atacados por el subsistema de los senadores del PRI. Con la finalidad de controlar las inconformidades de los senadores perredistas, Miguel Alemán Velasco informó al Pleno que en caso de aprobarse la reforma al artículo 28 las dos Cámaras Federales (habían tenido reuniones en conferencia) se habían comprometido a crear las leyes reglamentarias respectivas, con extrema meticulosidad y con en un lapso más amplio de discusión (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 26 de enero de 1995: 5 y 13).

En términos sistémicos la postura de los senadores perredistas en este tema de comunicación fue el cuestionamiento de la generalización de las expectativas en la

dimensión social a través de la institucionalización, pues los perredistas pusieron en tela de juicio la existencia de un consenso nacional respecto a la privatización de ambos sectores.

2.- MODERNIZACIÓN DE LOS SECTORES DE LA COMUNICACIÓN VÍA SATÉLITE Y FERROCARRILERO.

Fue el mensaje o comunicación generado por los subsistemas Poder Ejecutivo Federal y Senadores del PRI y PAN. Zedillo planteó este argumento como una justificación de su interés porque en un término brevísimo se aprobara la reforma (Zedillo, enero de 1995: 9-14).

En la Cámara de Senadores, el tema de la modernización fue defendido por Miguel Alemán Velasco, quien presidía la Comisión de Comunicaciones y Transportes y era miembro de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la LVI Legislatura de la Cámara de Senadores (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 26 de enero de 1995: 13-16 y 20).

Debe recordarse que la presencia y actuación de este legislador cobró relevancia durante el proceso de reforma al artículo 28 Constitucional y el de creación de su Ley reglamentaria, porque era un representante del sector empresarial de los medios electrónicos de comunicación ya que durante lapsos importantes ha sido accionista de la empresa Televisa, específico que Alemán Velasco ha transferido sus acciones en este consorcio en las etapas que cumple encargos públicos; como en la actualidad que funge como gobernador de Veracruz, para lo cual la titularidad de sus acciones las ha transferido a su hijo Miguel Alemán Magnani, lo cual no implica, por razones lógicas, que haya perdido el interés de favorecer a su grupo de poder.

En cuanto al Partido Acción Nacional, sus representantes en el Senado respaldaron la propuesta de Zedillo; Rosendo Villarreal expresó que su partido se sentía complacido con esta modificación porque de hecho, en 1992 el PAN había presentado una iniciativa de

privatizar el sector ferrocarrilero, además afirmó que "Acción Nacional siempre ha sostenido que el Estado es mal administrador, Acción Nacional siempre ha sostenido que el Estado se debe centrar en la rectoría del Estado, en las cosas mayores y que no puede perder tiempo en otras porque llegamos a situaciones económicas, como las que tenemos ahorita." (Diario de Debates del Senado, 26 de enero de 1995: 17).

Con estas declaraciones resulta claro que al menos un sector de Acción Nacional no comprendía, o fingía no comprender, la trascendencia de la reforma que estaban a punto de aprobar, porque para Villarreal las telecomunicaciones son una cosa menor, aunque los demás senadores de las otras fracciones parlamentarias estuvieran debatiendo precisamente porque ese sector es un elemento de seguridad nacional y piedra angular del desarrollo de México.

3.- SOBERANÍA NACIONAL (AUTODETERMINACIÓN DE MÉXICO EN SUS TRANSFORMACIONES JURÍDICAS Y DECISIONES ECONÓMICAS).

Este tema de comunicación fue generado en el subsistema de los senadores del PRD. A partir de este tema se muestra con gran nitidez la influencia del Sistema Político en el subsistema jurídico de los medios de comunicación. Durante la sesión del 26 de enero de 1995 los senadores perredistas insistieron en que la apresurada reforma propuesta por Zedillo obedecía a intereses extrajurídicos y sobre todo atendía a presiones del gobierno norteamericano; situación que fue negada por los legisladores priistas.

El senador Héctor Sánchez (PRD) aportó como sustento de su acusación un resumen de la sesión del 20 de enero de 1995 del Congreso norteamericano; en este documento los congresistas expresan textualmente que para dar su aval crediticio a nuestro país : "El gobierno de México se compromete a implementar un programa de privatización para transferir empresas, actualmente propiedad o controladas por el gobierno a la iniciativa privada." (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 26 de enero de 1995: 24).

Como respuesta a esta prueba de las verdaderas, pero soterradas, motivaciones de la reforma constitucional, los legisladores perredistas recibieron una serie de descalificaciones por parte de los senadores priistas como Mauricio Valdés; también el PAN se sumó al cuestionamiento en torno a que si la reforma a aprobar dejaba fuera al Estado mexicano del control de los ferrocarriles y la comunicación satelital, y también se preguntaban si con ello se vulneraba la soberanía de México, tristemente estos cuestionamientos los planteó un panista que hasta el final de su vida defendió la soberanía de nuestro país: José Angel Conchello Dávila. (Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 26 de enero de 1995: 24-25).

Estos titubeos y descalificaciones finalmente no sirven para cambiar el hecho de que la supeditación de la reforma Constitucional a las directrices marcadas por el gobierno norteamericano sean una violación a la soberanía de México, violación que se produjo a propuesta del presidente Zedillo y que aceptó y convalidó el Legislativo, dos de los Poderes a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en términos de los artículos 39 y 41 de nuestra Carta magna.

TEXTO FINAL DE LA REFORMA Y APROBACIÓN EN EL SENADO

La iniciativa de Zedillo consistía únicamente en la exclusión de los términos "ferrocarriles" y "comunicación vía satélite", del párrafo cuarto del artículo 28. Los senadores priistas y panistas decidieron que se agregara un texto a este párrafo en el que se especifica que en ambas actividades, aún siendo prioritarias, "el Estado ejercerá su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo a las leyes de la materia." Este texto fue aprobado por 105 votos a favor, en la sesión del 26 de enero, y pasó a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

LA DISCUSIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En términos generales los debates que se dieron en la Cámara de Diputados sobre esta reforma se centraron en los mismos temas de comunicación que se generaron en la

cámara de origen (recuérdese que ambas realizaron reuniones en conferencia), por ello me abstengo de reproducirlos.

El texto que en la actualidad tiene el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional fue aprobado por la Cámara de Diputados en su sesión del 28 de enero de 1995, por 327 votos; pasó a las legislaturas de los estados para sus efectos constitucionales y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1995.

INFLUENCIA DEL SISTEMA POLÍTICO EN EL JURÍDICO

Varias reglas de operación del Sistema Jurídico se trastocaron por la influencia que en él ejerció el Sistema Político en la reforma Constitucional, las cuales analizo a continuación.

1.- DESVIRTUAR LA ESENCIA DE LOS PERIODOS EXTRAORDINARIOS DE SESIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Coincidió con el planteamiento que hizo el senador Heberto Castillo de que el Ejecutivo desvirtuó la esencia de los periodos extraordinario de sesiones del Congreso, que contempla nuestra Carta magna (artículos 67, 78-IV y 89-XI), pues el espíritu de esta figura jurídica es la de que el Congreso legisle en casos de urgencia nacional. Por lo tanto, las razones que Zedillo aducía en su Exposición de Motivos para modificar la Constitución no parecían de urgente resolución, esta calidad devenía de las exigencias del gobierno estadounidense para dar su apoyo económico en los días inmediatos a la devaluación del peso, pero el Ejecutivo mexicano no lo expresó, e incluso parece que trató de ocultarlo, recuérdese que fue conocido a partir de la revelación que hizo el senador perredista Héctor Sánchez.

Recalco que en el momento en que se estaba discutiendo la reforma constitucional, el gobierno de Zedillo ya tenía avanzadas las gestiones de solicitudes de préstamos internacionales para afrontar la crisis económica iniciada el 21 de diciembre de 1994. Si se cotejan las fechas del suceso económico y el de solicitud presidencial del periodo extraordinario de sesiones del Congreso (9 de enero de 1995) se puede pensar con amplio

margen de acierto, que los negociadores mexicanos ante el gobierno estadounidense ya conocían las pretensiones de éste para otorgar su aval crediticio (la privatización de sectores estratégicos como las telecomunicaciones, en las que además se debía permitir la inversión extranjera), y por ello propiciaron el periodo extraordinario de sesiones para que el Constituyente Permanente eliminara el obstáculo a la participación de los empresarios, especialmente extranjeros, en actividades altamente lucrativas.

En síntesis, no había una urgencia real de los Sistemas de los Medios de Comunicación, Social y Jurídico para hacer la reforma con tanta premura, pues en 1995 los servicios que el Gobierno prestaba en materia de telecomunicaciones eran óptimos y suficientes para la demanda nacional.

2.- DAR TRATO IGUAL A DOS SECTORES ECONÓMICOS QUE TENÍAN SITUACIONES DESIGUALES.

El senador Heberto Castillo expresó atinadamente que la iniciativa de Zedillo estaba dando trato igual a dos actividades económicas que se encontraban en situaciones distintas, pues en tanto los ferrocarriles estaban quebrados, las telecomunicaciones tenían saldos favorables; por ello los senadores perredistas se negaron a aceptar la privatización como vía de crecimiento del sector telecomunicaciones.

Castillo afirmó que la corrupción gubernamental era la causa del deterioro ferrocarrilero, por lo tanto, si se deseaba seguir dando viabilidad y desarrollo a las telecomunicaciones, el gobierno de Zedillo debía administrarlas con honradez; por lo tanto, no existía la necesidad real de privatizarlas alterando la esencia de nuestra Constitución (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 26 de enero de 1995: 8-10).

En términos de la Teoría de Sistemas, Castillo alertó al Sistema Jurídico en el sentido de que el Sistema Político lo estaba irritando sin una justificación legítima, obligándolo a emplear en el caso de las telecomunicaciones, *la dislocación del problema hacia su interior*

como estrategia de reducción de la complejidad que se estaba dando en los Sistemas Económico y Político.

GANANCIAS DEL SUBSISTEMA PODER EJECUTIVO POR REFORMAR EL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL

Puede probarse que el Sistema Político mexicano influyó en el Jurídico, a través del subsistema Poder Ejecutivo porque la reforma al artículo 28 se hizo para satisfacer los requerimientos del gobierno norteamericano, que hizo propios el presidente Zedillo con las siguientes finalidades:

* Darle viabilidad a su proyecto económico-político sexenal con la obtención de préstamos e inversiones foráneos que palearan el desastre económico, y con ello tranquilizar a la sociedad, lo cual conducía a:

* Evitarle castigos a los integrantes del grupo de poder que originó la crisis financiera de 1994, encabezado por Carlos Salinas de Gortari, del cual provenía Ernesto Zedillo y gran parte de su gabinete.

* Capitalizar en beneficio personal el favor que hacía al sector empresarial en el momento oportuno; éste fue al término de su gobierno, ya que según han informado los medios de comunicación, desde el 2001 Ernesto Zedillo se convirtió en miembro de la junta directiva de la *Union Pacific*, empresa norteamericana dedicada a la transportación ferroviaria a la cual se le concesionaron rutas de alta rentabilidad como México-Lázaro Cárdenas-Manzanillo-Mazatlán-Guaymas- San Diego (EUA). (México Hoy, marzo 16 de 2001: 12).

6.2.2. LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

Con la emisión de esta Ley reglamentaria del artículo 28 Constitucional llegó a su fin la etapa de las especulaciones respecto al estado en que quedaría la soberanía nacional en materia de telecomunicaciones y el grado de protección que tendrían los inversionistas de este sector durante el régimen zedillista.

EL PROCESO LEGISLATIVO... *OTRO FAST TRACK*

Éste comenzó de una forma sui generis pues el Ejecutivo Federal se mantuvo en permanente contacto, a través de funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con los grupos de trabajo que para tal efecto se formaron en el Congreso, desde marzo de 1995, etapa en la que Zedillo presentó varios borradores de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Al finalizar el mes de abril el Presidente de la República envió formalmente al Senado su Iniciativa de Ley, las 3 Comisiones a las que fue turnada el 24 de abril presentaron su Dictamen de primera lectura, dos días después fue aprobada por el Pleno del Senado por 102 votos a favor, 2 en contra y una abstención. El texto aprobado contuvo más de 30 modificaciones hechas por los legisladores de las Cámaras federales, pues nuevamente sostuvieron reuniones en conferencia (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 24 y 26 de abril de 1995).

En la Cámara de Diputados la Comisión de Comunicaciones y Transportes presentó su Dictamen de primera lectura el 17 de mayo y al día siguiente se aprobó el texto enviado por el Senado por 336 votos (Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 17 y 18 de mayo de 1995). La Ley Federal de Telecomunicaciones se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995.

ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA LEY

En este apartado enunciaré fundamentalmente, las disposiciones que inciden en los medios de comunicación en virtud de que esta Ley es extensa (tiene 74 numerales más 11 transitorios) y abarca un gran universo de servicios y modalidades.

Es una ley de orden público que tiene como objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas a México (artículo 1o.). Quedó reservada al Estado la prestación de los servicios públicos de telégrafos y radiotelegrafía (artículo 9).

Son considerados vías generales de comunicación el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite; éstas y los servicios que en ellas se presten son de jurisdicción federal (artículo 4 y 5).

Las concesiones a que se refiere esta Ley sólo se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. La participación de la inversión extranjera no podrá exceder del 49%, excepto tratándose de empresas de telefonía celular, las cuales podrán tener un porcentaje mayor, para lo cual deberán obtener la resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (artículo 12).

La televisión por cable y restringida son parte de las redes públicas de telecomunicaciones ya que el artículo 3o. en sus fracciones VIII y X, define a las redes de telecomunicaciones como el "sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como, en su caso, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario." En tanto, una red pública de telecomunicaciones es: "la red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones."

A iniciativa expresa de los senadores, se agregó la Ley Federal de Radio y Televisión dentro de los ordenamientos supletorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones (artículo 8-VII). Para radio y televisión abiertas se mantiene el régimen de concesiones y las normas sobre programación establecidos en la Ley Federal de Radio y Televisión (artículo 13).

La normatividad de la comunicación vía satélite en específico, se encuentra en los artículos 29, 30 y 55 a 59.

El artículo 29 determina que mediante licitación pública se otorgarán las concesiones para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencia y derechos de emisión y recepción de señales; el Ejecutivo podrá requerir una contraprestación económica por el otorgamiento de estas concesiones. Tratándose de dependencias y entidades de la administración pública federal, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorgará mediante asignación directa dichas posiciones orbitales y las órbitas satelitales.

No se requerirá permiso de la SCT para la instalación y operación de estaciones terrenas receptoras (artículo 34). La SCT asegurará la disponibilidad de capacidad satelital suficiente y adecuada para las redes de seguridad nacional y para la prestación de servicios de carácter social (artículo 55).

Los concesionarios de posiciones orbitales y órbitas satelitales asignadas a México están obligados a poner un satélite en órbita a más tardar 5 años después de haber obtenido la concesión, salvo que en el título respectivo se disponga otro término (artículo 56).

Los concesionarios que ocupen posiciones orbitales geoestacionarias asignadas a México, deberán establecer los centros de control y operación de los satélites en nuestro país. Éstos serán operados preferentemente por mexicanos (artículo 57). Estos concesionarios podrán explotar servicios de comunicación vía satélite en otros países, de acuerdo a la legislación interna y a los tratados suscritos por México (artículo 58).

En cuanto a la propiedad intelectual, la ley prescribe que los concesionarios que distribuyan señales en México deberán respetar los derechos intelectuales; y los concesionarios de derechos de emisión y recepción de señales de satélites extranjeros deberán asegurarse de que las señales que distribuyan respeten las normas legales de esta materia (artículo 59).

INFLUENCIA DEL SISTEMA POLÍTICO EN EL JURÍDICO

Tal como sucedió en la reforma Constitucional que dio origen a este ordenamiento, los subsistemas de derecha e izquierda del Sistema Político tuvieron una intensa comunicación, la cual incidió en el Sistema Jurídico determinando el contenido de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

FACTORES DE IRRITACIÓN INTERSISTÉMICA

PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DE LA INICIATIVA PRIVADA

SOBERANÍA Y SEGURIDAD NACIONAL EN EL AREA DE TELECOMUNICACIONES.

Los cuales generaron los siguientes **TEMAS DE COMUNICACIÓN INTERSISTÉMICA:**

1.- MONTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA.

2.- RÉGIMEN DE CONCESIONES.

3.- NACIONALIDAD DE LOS CONTROLADORES DE SISTEMAS SATELITALES.

Desarrollados de la siguiente forma:

1.- MONTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES. La Iniciativa del Presidente proponía, en el artículo 12, que el monto de la inversión foránea se fijaría en la Ley de Inversión Extranjera; sin embargo, en la sección de Transitorios el Décimo segundo establecía que la inversión extranjera de una

sociedad concesionaria que ocupe posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, en ningún caso podrá ser superior al 49 por ciento.

En el Dictamen presentado por las Comisiones del Senado se especifica que sus integrantes consideraron conveniente adicionarle un segundo párrafo al artículo 12 en el que se determina que la "participación de la inversión extranjera en ningún caso podrá exceder del 49 por ciento, excepto en tratándose del servicio de telefonía celular. En este caso se requerirá de resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones extranjeras para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor."

En el Dictamen no se justifica este gran favor que los senadores mexicanos hicieron a las transnacionales de la telefonía celular. Resulta sospechoso que en las discusiones que se dieron en los Plenos de las dos Cámaras federales no se hubiera debatido esta disposición, especialmente porque los legisladores de oposición al PRI fustigaron el carácter proempresarial que tuvo en lo general la iniciativa de Zedillo y que fue secundada por los senadores y diputados del PRI.

En cuanto al debate en la Cámara revisora, el diputado Serafín Nuñez Ramos, del Partido del Trabajo, sí abundó en cifras y nombres de las empresas transnacionales que se verían beneficiadas con la Ley en estudio, pero lo abordó desde la perspectiva de las prácticas monopólicas o de dominancia. (Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 18 de mayo de 1995: 64 y 65).

Precisamente de los datos aportados por el diputado Nuñez puedo colegir que la modificación a la Iniciativa de Zedillo fue producto del cabildeo o persuasión que hicieron entre los senadores algunos empresarios aliados del régimen priista, especialmente favorecidos por el Presidente Salinas; en 1995 ya se habían realizado las alianzas entre "los favoritos de Salinas" y consorcios anglosajones que controlan a nivel mundial el mercado de la telefonía celular, por ejemplo: *Iusacell* (de Carlos Peralta Quintero) con *Bell Atlantic*; para que la *MCI* (segunda operadora de larga distancia en Estados Unidos)

invirtiera en telefonía celular en México se asoció con ella el grupo *Banamex-Accival* de Roberto Hernández y Alfredo Harp Helú (beneficiarios de la privatización bancaria del salinismo); Telcel, de Carlos Slim, la principal empresa de telefonía celular en México se había asociado con *France Telecom* y *Southwestern*.

Esta disposición contenida en el artículo 12 de la Ley altera el principio de equidad que debe prevalecer en el Sistema Jurídico pues no existe una justificación para dar un tratamiento preferencial a empresas de telefonía celular que se les niega a otras empresas de telecomunicaciones.

2.- RÉGIMEN DE CONCESIONES

Este rubro tuvo varias facetas que fueron discutidas, en primer término se encontró el plazo de las concesiones, el Presidente en su Iniciativa propuso que fuera de 50 años para las redes públicas de telecomunicaciones; a propuesta de los senadores perredistas este lapso se redujo a 30 años (artículo 27); sin embargo, los legisladores de oposición no pudieron evitar que se permita la prórroga de la concesión por plazos iguales. Éste, que ha sido un elemento de negociaciones poco claras entre el Ejecutivo y los concesionarios, permaneció inalterable con lo cual el Ejecutivo sigue contando con un factor de coacción hacia los empresarios para que se subordinen a los requerimientos del régimen en turno.

Las concesiones en esta materia son de la exclusiva competencia de órganos del Poder Ejecutivo Federal (Comisión Federal de Telecomunicaciones), y aunque se introdujo en la Ley la licitación pública para obtener las concesiones, la asignación definitiva de éstas contiene un alto contenido de discrecionalidad, el cual podría evitarse si en la Ley se hubiera aceptado la propuesta de que el Congreso de la Unión tuviera facultades para seleccionar a los concesionarios y para autorizar las prórrogas respectivas.

Hay vacíos en esta ley que pueden propiciar prácticas corruptas, como las que se refieren a los criterios a observar para fijar las contraprestaciones que los concesionarios "pueden" proporcionar al Gobierno Federal a cambio de la concesión; subrayo el término "pueden"

porque los artículos de la ley que mencionan dichas contraprestaciones no usan términos imperativos, dicen textualmente "el Gobierno Federal podrá requerir una contraprestación económica por el otorgamiento de dichas concesiones (véanse artículos 14, espectro radioeléctrico, y 29, comunicación vía satélite).

Finalmente subrayo que la Ley no menciona el plazo por el que se pueden obtener concesiones para comunicación vía satélite, originando con ello incertidumbre jurídica.

Aunque Zedillo y varios legisladores de su partido (PRI) alardearon de que esta Ley era ejemplo de la modernización que estaba viviendo el país, la realidad es que en cuanto al régimen de concesiones, es una ley propia de los inicios del siglo XX ya que fomenta el clientelismo político y otras formas de corrupción por su amplia discrecionalidad.

3.-NACIONALIDAD DE LOS CONTROLADORES DE SISTEMAS SATELITALES

Aunque el artículo 2o. especifica que corresponde al Estado la rectoría en materia de telecomunicaciones, a cuyo efecto protegerá la seguridad y la soberanía nacionales, hay disposiciones en la Ley que ponen en peligro la seguridad y soberanía de México.

En el artículo 57 se establece que los concesionarios que ocupen posiciones orbitales geoestacionarias asignadas al país, deberán establecer los centros de control y operación de los satélites en el territorio nacional. Pero... "Los centros de control de satélites serán operados preferentemente por mexicanos."

La iniciativa de Zedillo no contenía ninguna disposición referente a la nacionalidad de los operadores de estos centros de control, fue gracias a la intervención del Senado que se agregó esta norma sobre nacionalidad, la cual al final de cuentas es el ejemplo más nítido de la subordinación de México a los intereses de los empresarios extranjeros, ya que precisamente en los centros de control satelital se mantiene el resguardo de la información que los satélites obtienen y pueden difundir, debe recordarse que con esta Ley se permite que satélites extranjeros operen en México, y sobre todo debe recordarse que hay varias

clases de satélites, los cuales pueden, y de hecho lo hacen, captar información sobre las riquezas naturales e incluso el contenido de conversaciones privadas. Entonces, el abrir la amplia posibilidad de que los centros de control sean operados por extranjeros es un riesgo para la conservación de la soberanía y seguridad nacional de México.

Desde mi perspectiva la función de los operadores de estos centros de control es fundamental para preservar la seguridad y soberanía nacionales, tan relevante como las que enuncian los párrafos tercero y cuarto del artículo 32 Constitucional (policías, militares y marinos; capitanes, pilotos, maquinistas, mecánicos y todo el personal que tripule embarcaciones o aeronaves mexicanas), y que son asignados únicamente a ciudadanos mexicanos por nacimiento. Por ello considero que el no exigir que dichos controladores sean invariablemente mexicanos por nacimiento es una norma que violenta la Carta magna en materia de seguridad nacional, violación que, presumo, se hizo para satisfacer los intereses los empresarios y gobierno norteamericanos, es decir que, el Sistema Jurídico vió alterada una de sus reglas de operación (Primacía del espíritu de la Constitución sobre las leyes secundarias) por la iritación causada por los Sistemas Político y Económico.

¿CÓMO ACTUARON LOS GRUPOS DE PODER EN ESTE PROCESO?

En los Diarios de Debates hay muy poca información relativa a los razonamientos jurídicos, necesidades sociales o presiones políticas que llevaron a los legisladores a modificar la Iniciativa presidencial, porque las discusiones decisivas se dieron al interior de las Comisiones, y no son ampliamente desarrolladas en los Dictámenes que éstas presentan para su aprobación en el Pleno de cada Cámara; con la finalidad de encontrar elementos empíricos que sustenten cuáles fueron las fuentes reales de la normatividad de las telecomunicaciones obtuve el testimonio de Marco Antonio Rascón Córdova, diputado de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados.

EL "ALBAZO" LEGISLATIVO

Rascón expresó en primer término, que la llegada al Senado de la Iniciativa de la Ley que analicé fue "un verdadero albazo legislativo", porque las dos Cámaras al admitir la discusión de esta ley, violaron el acuerdo tomado durante la reforma al 28 Constitucional relativo a modificar de manera integral toda la normatividad de la comunicación social; Rascón fue integrante de esa Comisión Especial que estuvo integrada por legisladores de todos los partidos políticos; desde su perspectiva el primer elemento que debía contemplar la reforma integral de los medios de comunicación era el régimen de concesiones, y en la Ley de Telecomunicaciones éste permaneció incólume, permitiendo que el Ejecutivo continúe teniendo a su disposición un recurso para favorecer o castigar a determinados grupos políticos. A juicio de Rascón, las Cámaras no debieron admitir el estudio aislado de esta ley porque se convirtió en una "bola de humo" que distrajo la atención de la sociedad y la hizo olvidar que los principales medios de divulgación ideológica del Estado —radio y televisión abiertas— seguían regulados por una ley que era caduca desde su promulgación (en 1960).

CUANDO TELEVISIÓN SE VOLVIÓ NACIONALISTA

Marco Rascón, quien durante el sexenio salinista inició la lucha para que las voces disidentes al sistema de poder tuvieran radiodifusoras propias, comentó que durante el proceso de análisis de la Ley de Telecomunicaciones hubo acercamientos entre representantes de TV Azteca y Televisa con los legisladores; las televisoras daban desayunos "de tanteamiento más que de acercamiento" a los diputados, "querían saber hasta dónde estaban dispuestos a reformar las normas sobre radio y televisión abiertas, ¿si se modificaría el sistema de concesiones?" En esas reuniones, especialmente Alejandro Burillo, del grupo Televisa, trató de sensibilizar a los legisladores para que protegieran a las empresas mexicanas de la comunicación, Burillo utilizó el recurso del nacionalismo y de defensa de la soberanía para evitar que su empresa viera limitados sus cotos de poder ante la entrada de competidores extranjeros, enfatizó Rascón.

EL PROMOTOR DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Más importante que el cabildeo que pudieron realizar los empresarios de las transnacionales que se beneficiarían con la nueva ley, fue la intervención de Javier Lozano Aiarcón, Subsecretario de Comunicaciones y Transportes; este funcionario según expresó Rascón, en las reuniones que tuvo con los legisladores argumentaba que el permitir la operación de satélites extranjeros en México se originaría reciprocidad y que ésta sería una fuente para que la cultura de nuestro país se difundiera por todo el mundo a través de los satélites foráneos; los legisladores del Partido de la Revolución Democrática respondían al funcionario que su argumento era muy cuestionable, ya que la mayor parte de la programación televisiva, salvo las telenovelas, que se proyecta en México es de origen estadounidense.

Lo más sobresaliente del testimonio dado por Rascón es que un funcionario de alto nivel del Poder Ejecutivo Federal estuvo actuando como promotor de los intereses de los empresarios extranjeros de las telecomunicaciones.

LOS ALINEADOS DEL PRI

No todos los diputados del Partido Revolucionario Institucional estaban de acuerdo con el contenido de la Iniciativa de Zedillo, Marco Rascón expresó que el diputado Nezahualcóyotl de la Vega, representante de los trabajadores de radio y televisión, fue uno de los que más combatió la apertura al extranjero por la posición en que quedarían los trabajadores de su sector, por ello intentó presionar con la fuerza que le daba el sector obrero del PRI para suavizar las disposiciones de la Ley, pero al final se alineó a la decisión o "línea" que desde el Senado mandó la bancada priista. Pues según comenta Rascón, en esta legislatura la Cámara de Diputados se convirtió en un mera ratificadora de las decisiones del Senado (y por ende del Ejecutivo) y "no se le cambiaba ni una coma a los proyectos"; en ambas Cámaras el PRI tenía una mayoría aplastante, concluye Rascón.

6.2.3. LA INSTRUMENTACIÓN DE LA LEY

LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

En acatamiento al artículo décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones el Poder Ejecutivo publicó, el 9 de agosto de 1996, en el Diario Oficial el *Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones*. Esta Comisión, que comúnmente es llamada COFETEL, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa.

Entre sus principales atribuciones se encuentran:

* Opinar respecto de las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permiso en materia de telecomunicaciones.

*Coordinar los procesos de licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geostacionarias, y órbitas satelitales asignadas al país.

*Administrar el espectro radioeléctrico, elaborar y actualizar el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias.

*Recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamiento, que procedan en materia de telecomunicaciones.

*Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones.

*Proponer al secretario de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones.

La COFETEL está integrada por cuatro comisionados, incluido su Presidente, designados por el Ejecutivo Federal a través del secretario de Comunicaciones y Transportes. La Comisión también cuenta con un Consejo Consultivo, encargado de realizar estudios en materia de telecomunicaciones.

EL REGLAMENTO DE COMUNICACIÓN VÍA SATÉLITE

A dos años de promulgada la Ley Federal de Telecomunicaciones se emitió su reglamento, publicándose en el Diario Oficial el 1o. de agosto de 1997. A pesar de que el Ejecutivo Federal se tomó dos años para expedirlo, parece que este Reglamento fue hecho muy de prisa pues en el proemio, donde se enuncia su fundamentación únicamente se alude a la fracción I, del artículo 89 Constitucional; es hasta el artículo 1o. donde se especifica que tiene por objeto reglamentar la *Ley Federal de Telecomunicaciones* en lo relativo a la comunicación vía satélite. El reglamento es abundante en normatividad técnica y de procedimientos administrativos.

En términos generales el Reglamento cumple con la finalidad de hacer instrumentable la Ley, acatando casi todas sus normas, sin embargo, en el artículo 12 se limitan, indebidamente, los preceptos de la Ley.

El artículo 12 especifica que será 20 años, el plazo máximo para gozar de una concesión para: a) ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencia; y b) para explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencia asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en México.

El artículo 12 también preceptúa que los plazos que fije la SCT para este tipo de concesiones, y sus renovaciones, atenderán: al plazo para poner en órbita el satélite; a la vida útil de éste; y en su caso, a la vida útil del satélite de reemplazo, y podrá ampliarse por fallas o pérdidas en el lanzamiento u operación del satélite no imputables al concesionario.

Considero que esta limitación de otorgar las concesiones por 20 años sobrepasa las normas de la Ley, porque en ésta no se fijó un término para gozar de esta prerrogativa en materia satelital; creo que válidamente los afectados podrían invocar que tienen derecho al disfrute de la concesión por 30 años ya que éste es el plazo máximo que contempla la Ley en su artículo 27, aunque sólo lo otorga para las redes públicas de telecomunicaciones.

INFRACCIONES Y SANCIONES

El artículo 46 del Reglamento especifica que en materia de sanciones será aplicable lo dispuesto por los artículos 72 a 74 de la Ley, los cuales a su vez remiten a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Las conductas que son sancionadas por este Reglamento con más severidad (multas de 10,000 a 20,000 salarios mínimos) son las que se relacionan con la seguridad y soberanía nacionales, enunciadas en el artículo 45, entre las sobresalen:

Prestar servicios utilizando satélites internacionales, sin contar con autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En el caso de los operadores satelitales, no reservar el porcentaje de su capacidad en cada banda de frecuencia que establezca la SCT en el título de concesión. No atender la suspensión inmediata de operaciones que ordene la COFETEL, tratándose de interferencias a servicios de telecomunicaciones relacionados con la seguridad de la vida humana, los servicios de radionavegación o los de seguridad nacional.

Con la descripción de los aspectos más relevantes del Decreto de creación de la COFETEL y del Reglamento de Comunicación Vía Satélite doy por concluida la revisión y análisis de la Normatividad Jurídica de la Comunicación en México en el periodo 1994-2000.

FUENTES CONSULTADAS EN EL CAPÍTULO

BIBLIOGRAFÍA

Pioman, Edward. Satélites de comunicación. Inicio de una nueva era. México: Editorial Gustavo Gili, 1983.

Puig, Jaime. La Publicidad: historia y técnicas. Madrid, España: Editorial Mitre, 1988.

Wallack, Lawrence y Kathryn Montgomery. Publicidad para todos en el año 200: implicaciones de salud pública para los países menos desarrollados. En Promoción de la salud: una antología. Washington, D.C: Organización Panamericana de la Salud, 1996.

Zedillo Ponce de León, Ernesto. Programa de reforma del Sector Salud 1995-2000. México: Poder Ejecutivo Federal, 1995.

DISPOSICIONES JURÍDICAS

Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F.

Decreto que reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud. Publicado el 14 de junio de 1991.

Decreto que reforman diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Control Sanitario de la Publicidad. Publicado el 10 de junio de 1993.

Decreto por el que se declara reformado el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado el 2 de marzo de 1995.

Decreto que reforma la Ley General de Salud. Publicado el 7 de mayo de 1997.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Publicado el 29 de mayo de 2000.

Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Publicado el 9 de agosto de 1996.

Ley Federal de Telecomunicaciones. Publicada el 7 de junio de 1995.

Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios. Publicado el 9 de agosto de 1999.

Reglamento de Comunicación Vía Satélite. Publicado el 1 de agosto de 1997.

Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Publicidad. Publicado el 4 de mayo de 2000.

DOCUMENTOS DE ARCHIVO

Zedillo, Ernesto. Exposición de Motivos del Decreto que reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Poder Ejecutivo Federal, enero de 1995.

_____. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones. México: Poder Ejecutivo Federal, abril de 1995.

_____. Iniciativa de reformas a la Ley General de Salud. México: Poder Ejecutivo Federal, marzo de 1997.

ENTREVISTAS

Luna Ballina, Margarita. Comunicóloga, Subdirectora de Control Sanitario de la Publicidad de la Secretaría de Salud (1992-1995), Directora General de Publicaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor (1997-2001). México, D.F., 15 de mayo de 2002.

Rascón Córdova, Marco Antonio. Diputado en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, editorialista en el periódico La Jornada. México, D.F., 23 de agosto de 2001.

HEMEROGRAFÍA

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LVI Legislatura. México, D.F. 28 de enero, 17 y 18 de mayo de 1995; 15 de abril de 1997.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. LVI Legislatura. México, D.F. 26 de enero y 26 de abril de 1995, 4 de abril de 1997.

México Hoy. Periódico diario. México, D.F.

"Privatizaciones dudosas en el sexenio zedillista". Por Ignacio Alvarez. 16 de marzo de 2001.

"Zedillo, empleado, siempre de transnacionales". Por Jorge Menéndez Preciado. 16 de marzo de 1995.

CONCLUSIONES

Con base en la información analizada en esta Tesis surgieron las siguientes conclusiones:

1.- Con base en el Marco Histórico concluyo que en México ha habido una permanente comunicación entre el Sistema Político y el subsistema jurídico de los *mass media* (en adelante le denominaré el subsistema), el primero ha irritado al subsistema, en ocasiones con la finalidad de que el Macrosistema Social pueda mantener estabilidad ante las contingencias que le ha generado el uso de nuevos medios de comunicación como el cine, radio y televisión y, la aplicación en éstos de nuevas tecnologías como los satélites; en estos casos las irritaciones han sido un factor estimulante que ha fortificado al subsistema porque ha reaccionado creando derecho bajo sus reglas propias de operación.

2.- A partir de la década de los sesenta del siglo XX fue más perceptible que las irritaciones del Sistema Político se hicieron para lograr que el subsistema creara normas con una tendencia instrumental, es decir, para favorecer los intereses de los subsistemas de los empresarios de los medios de comunicación, que en la mayoría de los casos se constituyeron en grupos de presión y que mediante métodos como la persuasión, propaganda y amenazas lograron determinar el contenido de algunos ordenamientos, estos fueron los casos de la Ley Federal de Radio y Televisión (1960), el Reglamento de esta Ley (1973), el Tiempo fiscal del Estado en radio y televisión (1969) y el Reglamento del Servicio de Televisión por Cable (1993).

De la información presentada en el Capítulo 3 concluyo que:

3.- La política económica del régimen zedillista se caracterizó por la promoción de la inversión privada, especialmente la extranjera; la supresión de medidas proteccionistas en el comercio exterior y la desincorporación de empresas públicas, en síntesis se caracterizó por dar continuidad al modelo económico neoliberal implementado por sus dos predecesores. La afectación del subsistema jurídico de la comunicación por factores económicos se reflejó en la reforma del artículo 28 Constitucional, por la que la

comunicación vía satélite se transformó en área prioritaria de la economía; además se promulgó una nueva Ley Federal del Derecho de Autor.

4.- La política económica de Zedillo únicamente favoreció a las grandes empresas, por ello la mayoría de la población tuvo un descenso en sus condiciones de vida, el desempleo fue paliado con actividades informales, que según la CEPAL, en el 2000, representaron el 28.5% del empleo total del país; esta gran masa dedicada a las actividades informales percibía bajísimas remuneraciones y no tenía acceso a los servicios de seguridad social.

5.- La precariedad en las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos propició un clima de inconformidad contra el presidente Zedillo y su partido (PRI), que se reflejó en las elecciones de 1997. En ellas el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados Federal, quedando distribuida esta posición entre los Partidos de la Revolución Democrática (PRD) y Acción Nacional (PAN). Concluyo que acciones generadas por el Sistema Económico afectaron al Sistema Político, repercutiendo en el subsistema jurídico de la comunicación, porque los diputados perredistas lograron modificar la Ley Federal de Cinematografía.

6.- En el Sistema Político hubo gran movilidad, en él se generaron actos sorpresivos como la aprehensión del hermano del expresidente Salinas de Gortari, que trajo aparejada el descubrimiento de actos de corrupción ejecutados en el sexenio 1988-1994, entre la familia Salinas y empresarios de la comunicación como Ricardo Salinas Pliego (Televisión Azteca) y Carlos Peralta (Iusacell).

7.- Otros sucesos no vistos en la historia reciente de México se dieron por la vía electoral. En los comicios de 1997 y 2000 el Partido de la Revolución Democrática obtuvo la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; también en el 2000 fue elegido como presidente de la República el candidato del Partido Acción Nacional. Con estos resultados el partido de Estado (PRI) perdió los más trascendentales cargos que hay en el Sistema Político, los que controló durante cerca de 80 años. El triunfo de Fox repercutió en la última reforma que

durante el periodo de estudio se hizo a la normatividad de los medios de comunicación, concretamente en la Ley Federal de Radio y Televisión.

8.- Durante el sexenio, en el Sistema de los Medios de Comunicación, hubo acontecimientos relevantes, tales como el surgimiento de nuevas publicaciones críticas como *Milenio Diario* y el semanario *La Crisis*. En este sexenio dejó de circular *El Nacional*, periódico que fue el vocero, primero, del Partido Revolucionario Institucional y posteriormente de los gobiernos priistas, concluyo que con la extinción de este medio se puso de manifiesto el desinterés de los gobiernos neoliberales hacia las funciones de comunicación social.

9.- En el ámbito de los medios electrónicos de comunicación se consolidaron los grupos empresariales que han monopolizado estas actividades desde la década de los treinta; la muerte de Emilio Azcárraga no fue impedimento para que el consorcio Televisa continuara su expansión, durante el sexenio ingresó como socio, tanto de Televisa como de su filial Cablevisión, Carlos Slim Helu, empresario que fue favorecido con las privatizaciones de empresas públicas durante el sexenio salinista.

10.- En el periodo de estudio estos empresarios, aliados del régimen priista vieron acrecentadas sus fortunas, en parte, gracias a la nueva normatividad de las telecomunicaciones promovida por el presidente Zedillo; Carlos Slim se asoció con Bill Gates en el área de internet, uniendo los capitales de los hombres más ricos de Latinoamérica y el mundo, respectivamente.

11.- En el sexenio analizado la radio y la televisión cumplieron importantes funciones políticas, por una parte continuaron realizando la tradicional función de atacar y desprestigiar a los movimientos contestatarios al priismo, y por otra —con una visión oportunista— abrieron los espacios de sus medios a los candidatos de oposición, logrando con ello cierta legitimación ante la opinión pública, y grandes ganancias económicas por vía de publicidad, pues el PRD y el PAN, en las campañas electorales del 2000, invirtieron

cuantiosos recursos en anuncios televisivos. De hecho, el equipo de comunicación de Vicente Fox atribuye el triunfo de éste a la estrategia mediática utilizada en la campaña electoral.

12.- En el ámbito de la cinematografía comercial el sector de la exhibición continuó expandiéndose, la empresa estadounidense Cinemark casi logró aniquilar a todas las empresas nacionales, como la de Carlos Amador, que se declaró en quiebra y se extinguió en 1997. En 1995 el empresario mexicano Miguel Angel Dávila entró de lleno a la competencia en la exhibición con la cadena Cinemex, pero destacó que lo hizo mediante una asociación con la firma norteamericana J.P. Morgan.

13.- Concluyo que el sector más productivo de la cinematografía mexicana es controlado por capitales de Estados Unidos de Norteamérica, merced a las disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía emitida en 1992, por la cual se liberalizaron los precios de la entrada a los cines, y se redujo el porcentaje de tiempo de pantalla destinado a la exhibición de películas mexicanas.

14.- Como inicio de las conclusiones surgidas de los Capítulos en que de manera específica se analiza la normatividad de los *mass media* durante 1994-2000, es relevante mencionar que el presidente Zedillo puso de manifiesto la importancia que tenía para su proyecto de gobierno el Marco Jurídico de los medios de comunicación, pues el primer acto legislativo de Zedillo fue precisamente la modificación del artículo 28 Constitucional en materia de Telecomunicaciones, era ese el augurio de la tendencia y amplitud que durante todo el sexenio tendría la reforma a la normatividad de la comunicación la cual culminaría en el último día de la gestión zedillista (30 de noviembre de 2000) con la publicación del Decreto de modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión.

De la información analizada en el Capítulo 4 sobre la normatividad de la cinematografía, concluyo lo siguiente:

15.- La modificación que se hizo a la Ley Federal de Cinematografía en 1996 consistió en cambiar de adscripción a la Cineteca Nacional, que pasó a ser administrada por la Secretaría de Educación Pública a través del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, desde su fundación la Cineteca había estado a cargo de la Secretaría de Gobernación.

La iniciativa del Ejecutivo para realizar este cambio tuvo como antecedente las exigencias de varios grupos de intelectuales que consideraron erróneo que una institución con funciones culturales estuviera adscrita a un organismo dedicado al control político como es la Secretaría de Gobernación. En este caso, la comunicación intersistémica no alteró las reglas de operación de sus participantes, el Sistema Jurídico no se desnaturalizó y creó derecho.

16.- Un caso muy diferente fue la reforma de 1999 a la Ley Federal de Cinematografía, porque ésta provino de los diputados de la LVII Legislatura —en la cual el partido de Estado había perdido la mayoría absoluta—, que tuvo como principal impulsor al subsistema de los creadores cinematográficos encabezados por una legisladora identificada con la izquierda mexicana.

17.- La de 1999 más que una reforma fue una nueva ley, porque se le agregaron 32 artículos, y del texto original de 1992, integrado por 15 numerales únicamente quedaron sin modificación 4.

18.- En términos sociales y políticos la reforma de 1999 refleja la lucha de los sectores que perciben el valor cultural y social de la cinematografía frente a la visión meramente mercantilista que ha prevalecido en México después del sexenio de Luis Echeverría, una contienda que se libró en los Sistemas Político y Jurídico por lograr la supervivencia de lo poco que queda de una industria que fue próspera en la mayor parte del siglo XX, pero que al dejar de ser útil como propagadora de la ideología del régimen fue abandonada paulatinamente por el gobierno mexicano, quien desde 1950 ha preferido usar como aparato ideológico a la televisión.

19.- El subsistema de los creadores también trató de revertir la tendencia dejada por el presidente Salinas de favorecer exclusivamente a los distribuidores y exhibidores, sectores que son controlados por las empresas norteamericanas que monopolizan a nivel mundial la cinematografía.

20.- En conjunto, las nuevas disposiciones sobre cine reflejan el interés de los legisladores por equilibrar los intereses de todos los sectores participantes en esta industria. Con diversas normas se buscó frenar las prácticas que han corrompido y deteriorado a la cinematografía mexicana. Al definir que la exhibición es el fin primordial de las películas, y con la exigencia de que éstas deben exhibirse dentro de los 6 meses siguientes a su registro, los legisladores crearon una base jurídica para evitar el "enlatamiento" de los filmes, práctica utilizada por el Sistema Político para evitar la difusión de cintas que abordan temáticas incómodas para el régimen. Con este espíritu de evitar la corrupción, el artículo 17 prohíbe a los distribuidores el condicionamiento o restricción del suministro de películas a exhibidores o comercializadores, sin causa justificada.

21.- Durante el proceso legislativo hubo una intensa comunicación entre los Sistemas Político y Jurídico, el ruido intersistémico fue provocado por dos temas: la regulación del doblaje de películas y el tiempo de pantalla para cintas mexicanas.

22.- En el tema de la regulación del doblaje triunfó la posición de un sector que podría calificarse como elitario de los creadores, razón por la cual en el artículo 8o. de la Ley se conservó la prohibición de doblaje de películas, salvo en los documentales y películas para niños.

23.- De la información recabada sobre el tema de doblaje fue perceptible que no existió unanimidad dentro del subsistema de los creadores, pues la secretaria general de la Sección de Técnicos y Manuales del Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica (STPC), representante de más de 2000 trabajadores cinematográficos era partidaria de la permisibilidad del doblaje en todo tipo de filmes, pero su opinión y

representatividad no fueron tomados en cuenta por los legisladores, por ello afirmo que en términos sistémicos esta contingencia en la Ley fue resuelta por el Sistema Jurídico mediante la generalización de las expectativas, desarrollada en la dimensión social a través de la institucionalización, es decir, mediante la sobrevaloración del consenso efectivamente disponible dentro del macrosistema social.

24.- En cuanto al porcentaje de tiempo de pantalla reservado para la exhibición de cintas mexicanas, se acordó que éste fuera del 10% del tiempo total de exhibición, salvo lo dispuesto en los tratados internacionales en los cuales México no haya hecho reservas al respecto. El debate en torno a esta norma surgió porque en la Iniciativa, los diputados encabezados por la actriz María Rojo deseaban fijar como porcentaje mínimo el 30% que está establecido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; finalmente en el Dictamen presentado por la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados se expresó que por el estado de crisis en que se encuentra nuestra cinematografía sólo era posible reservarte el 10%. Fue en el Senado de la República donde se adicionó la disposición de que este porcentaje se aplicaría salvo en los casos de Tratados internacionales donde México no hubiera hecho reservas en la materia. Este argumento fue muy cuestionado porque los senadores se referían a tratados celebrados con naciones cuya cinematografía no tienen ni mínima presencia en Latinoamérica como Colombia y Venezuela. Finalmente en este tema de comunicación intersistémica el Sistema Jurídico no se desnaturalizó y creó derecho con base en sus reglas de operación, que en este caso son las de la jerarquía normativa, establecidas en el artículo 133 Constitucional.

25.- La promulgación del Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía se convirtió en una verdadera contingencia, porque el presidente Zedillo nunca acató la orden del Congreso de emitir dicho ordenamiento dentro de los 90 días posteriores a la publicación del Decreto de reforma a la Ley (5 de enero de 1999). Durante dos años el subsistema de creadores cinematográficos utilizaron como métodos de presión la persuasión y la propaganda en pro de que el Ejecutivo emitiera la norma reglamentaria, sin la cual no era

posible implementar el Fideicomiso para otorgar recursos económicos a la industria cinematográfica.

26.- El Reglamento fue emitido hasta el año 2001 gracias a las presiones ejercidas por el subsistema de los creadores en la nueva administración del presidente Fox, como expuse en el Capítulo 4 este ordenamiento también presenta el vicio de contener disposiciones que rebasan las normas de la Ley que reglamenta; vicio que en resumen tiende a hacer confusa y casi inaplicable la reserva para exhibición de cine nacional.

27.- En el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio restringidos es perceptible la influencia del Sistema Político en el subsistema jurídico de la comunicación porque nuevamente, se violó el Principio de Primacía de la Ley, con la finalidad de ampliar las ganancias económicas de los concesionarios de radio y televisión, aliados históricos de los regímenes priistas. Violando la Ley Federal de Radio y Televisión el Ejecutivo permitió que existan canales de televisión restringida dedicados exclusivamente a difundir publicidad, liberó a los concesionarios de las obligaciones de difundir programación hablada en español en la totalidad de sus emisiones, y de utilizar mayoritariamente a personal mexicano en sus programas.

28.- El factor positivo de este Reglamento es que regula todas las modalidades de la televisión de paga, las que antes se normaban en varios ordenamientos creando incertidumbre jurídica.

29.- La modificación a la Ley Federal de Radio y Televisión contribuyó a aumentar la complejidad dentro del macrosistema social, porque dejó una regulación confusa en materia de control de las estaciones radiofónicas pertenecientes al Gobierno Federal; esta confusión se produjo por la premura con que los legisladores del Partido Acción Nacional procuraron adecuar la Administración Pública al proyecto foxista dejaron un vacío en la Ley Federal de Radio y Televisión en lo relativo a la administración de dichas estaciones, la

cual corresponde a la Secretaría de Educación Pública, pero esta facultad solamente fue incorporada en la Ley Orgánica de la Administración Pública y no en la Ley especial.

De la información analizada en el Capítulo 5, correspondiente a la regulación del Derecho de Autor llegué a las siguientes conclusiones:

30.- La Ley Federal del Derecho de Autor de 1996, elemento medular para el desarrollo de la cultura mexicana, es un ordenamiento con el que el presidente Zedillo buscó dar continuidad al proyecto neoliberal que desde el sexenio anterior se había cristalizado, en dicho sexenio el derecho autoral mexicano no pudo ser ajustado en su totalidad a las pretensiones de los empresarios de Estados Unidos de Norteamérica.

31.- En la Iniciativa presidencial de la nueva Ley autoral, se notó una clara tendencia de favorecer al sector empresarial que explota las obras del intelecto humano en sus vertientes artística y literaria.

32.- De la Iniciativa de Zedillo provinieron las disposiciones que pervierten la esencia del Derecho Autoral mexicano, concretamente las que dan la titularidad de algunos derechos morales —de integridad y divulgación de las obras— en las obras por encargo a personas colectivas, es decir, a los empresarios. Entre los elementos que dan identidad al derecho autoral frente al Copyright anglosajón se encuentran los derechos morales, los que invariablemente corresponden a los autores de las obras, quienes únicamente pueden ser personas físicas, por ello el otorgar estos derechos a personas morales es una forma de desnaturalizar la esencia de nuestro derecho autoral; en el caso en comento esta contaminación se hizo para crear una base legal a través de la cual los empresarios puedan despojar a los autores de cualquier clase de obras de tan importantes derechos, imitando la figura anglosajona conocida como “work made for hire”.

33.- Concluyo que en este rubro está presente la influencia del Sistema Político, a través del Ejecutivo Federal, que actuó en el Jurídico para favorecer los intereses de los grupos de poder que controlan las industrias culturales de todo el mundo.

34.- En su intención de dar un trato equitativo a todos los sectores relacionados con el derecho autoral, los legisladores crearon una Ley con múltiples vacíos —como la falta del concepto de originalidad de las obras, y el indubio pro autoris— e incongruencias como dar protección a bases de datos no originales. Con lagunas como estas se está creando complejidad, contingencia, en el macrosistema social, y la función del derecho es precisamente la reducción de la complejidad.

35.- La influencia del Sistema Político en esta parte del Sistema Jurídico se puso de manifiesto precisamente con los defectos que presenta la Ley de 1996, los cuales fueron consecuencia de la ignorancia que en materia de Derecho general, y por ende de Propiedad Intelectual, padecen los legisladores que la crearon, así como de la innecesaria premura con que modificaron y aprobaron la iniciativa de Zedillo. Ambos elementos son dos expresiones de la corrupción imperante en el Sistema Político mexicano, a cuyo Poder Legislativo se puede ingresar incluso sin tener niveles básicos de instrucción (véanse los artículos 55, 58 y 59 Constitucionales), aunque de sus decisiones dependa el destino de millones de individuos.

36.- El Reglamento de la Ley autoral también contiene disposiciones que aumentan la complejidad dentro del Sistema Jurídico, porque superan y modifican las establecidas en la Ley, de tal suerte que fija un plazo para que opere la negativa ficta, aunque la Ley no establezca ninguno, y llegando al colmo de los excesos permite que la voluntad de los particulares modifique las disposiciones de una ley de orden público e interés social como es la autoral, ésto en cuanto al plazo en que se debe sustanciar en procedimiento de arbitraje.

De la información analizada en el Capítulo 6, referente al Marco Jurídico de la Publicidad y las Telecomunicaciones concluyo lo siguiente:

37.- En virtud de que la Publicidad es la principal fuente de recursos de los que se sostienen los medios de comunicación, la normatividad en este rubro se modificó con la tendencia de facilitar la obtención de ganancias para todos los participantes de las actividades publicitarias.

38.- Con las reformas que el presidente Zedillo realizó a la Ley General de Salud en materia de Publicidad, acrecentó la posibilidad de que la Secretaría del ramo actúe con mayor discrecionalidad en lo referente a la determinación de los servicios y productos que para ser publicitados únicamente deben de dar aviso de la difusión de sus mensajes, sin obtener previamente una autorización.

39.- El nuevo Reglamento de esta Ley en materia de Publicidad es el ejemplo más representativo de la práctica sexenal de legislar por medio de reglamentos administrativos; este rebasamiento de la Ley se hizo para apoyar al sector empresarial, específicamente a los fabricantes bebidas alcohólicas y tabaco, los productos que más ganancias dan al fisco mexicano. Sin estar legalmente facultado para ello, el Ejecutivo Federal hizo distinciones entre patrocinio y publicidad con la única finalidad de burlar las normas de la Ley General de Salud que tajantemente prohíben que en eventos creativos y deportivos se publiciten bebidas alcohólicas y tabaco.

40.- Las reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor en materia de publicidad no parecieron estar contaminadas por factores de orden político, pues estos preceptos reguladores de las transacciones realizadas por medios electrónicos y ópticos parecen surgidos únicamente para resolver la contingencia que el macrosistema social tuvo con motivo del uso de nuevas tecnologías en las relaciones comerciales.

41.- Los afanes modernizadores del régimen zedillista no se orientaron a terminar con la enorme dispersión en que se encuentran las normas reguladoras de la actividad publicitaria, factor que mantiene latente la complejidad en el subsistema jurídico de los medios de comunicación.

42.- La reforma en materia de Telecomunicaciones del sexenio conculcó varios de los principios rectores de la Constitución de 1917. Con la modificación del artículo 28 Constitucional quedó vulnerada la soberanía de México en virtud de que el Ejecutivo Federal promovió esta modificación para satisfacer los requerimientos del gobierno norteamericano a efecto de conseguir su aval crediticio y con ello paliar la crisis económica surgida en diciembre de 1994.

43.- Con el transcurso de los años se ha podido comprender que la transformación de la comunicación vía satélite y los ferrocarriles de áreas estratégicas a prioritarias, promovida por Presidente es la expresión más nítida de la podredumbre del Sistema Político mexicano, que la hizo irritar al Jurídico para modificar la Constitución para que de este despojo a la nación se beneficiara directamente Ernesto Zedillo al concluir su sexenio.

44.- La Ley Federal de Telecomunicaciones, reglamentaria del artículo 28 Constitucional, violenta la filosofía de la Constitución de 1917 porque carece de normas en las que se especifique la forma en que las telecomunicaciones serán utilizadas con fines sociales, además porque permite que extranjeros operen los centros de control de satélites.

45.- La Ley Federal de Telecomunicaciones dejó incólume el poder discrecional del Ejecutivo Federal en materia de concesiones, incluso aumenta esta omnipotencia y crea vías de corrupción al no fijar criterios claros sobre la forma en que el Gobierno podrá exigir contraprestaciones económicas a los concesionarios.

46.- Aunque las concesiones en la materia sólo se pueden otorgar a personas físicas o colectivas de nacionalidad mexicana, por decisión del Poder Legislativo —controlado en

esta materia por el priista Miguel Alemán—, las transnacionales de la telefonía celular pueden adueñarse en términos reales de estas empresas, al permitirseles que posean más del 49% de las acciones de dichos consorcios.

Paradojas de la Historia: En 1950 el Sistema Político mexicano, mediante Miguel Alemán Valdés, el “Presidente empresario”, decidió que la televisión (máximo adelanto de la época en comunicación) en México debería desarrollarse bajo el modelo comercial, y que quedara en manos de los amigos del Presidente priista (Emilio Azcárraga Vidaurreta y Rómulo O’Farril). 45 años después, pero ahora a través de Miguel Alemán Velasco, el Sistema Político mexicano volvió a decidir que la avanzada infraestructura telecomunicacional del país, financiada con los recursos de la Nación, fuera explotada por los empresarios aliados al priismo (Azcárraga Milmo, Slim Helu, Peralta Quintero).

Como conclusiones generales de esta Tesis sustento que:

En México, los grupos de poder que actúan desde el Sistema Político, determinan el contenido del Derecho. Por ello se valida la afirmación de Niklas Luhmann en el sentido de que el Derecho en general vive una etapa de positividad, porque son válidas las normas que son impuestas por una decisión, que en el caso de México la decisión proviene del Presidente de la República.

El Sistema Político sí influyó en el subsistema Jurídico de los medios de comunicación en el periodo de estudio. En todos los casos analizados, excepto en el de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el Sistema Político ejerció su influencia o se comunicó con el subsistema, alterando o desnaturalizando las reglas de operación propias del Sistema Jurídico. La mayor parte de estas comunicaciones provinieron del subsistema Poder Ejecutivo Federal, el que en la persona de Ernesto Zedillo sobreirritó al subsistema, no por resolver contingencias espontáneas del macrosistema social sino para adecuar el marco normativo a su proyecto político-económico que fue de corte neoliberal.

PROPUESTAS

Para que el Sistema Jurídico de México pueda cumplir a cabalidad sus funciones de reducción de la complejidad sería conveniente como mínimo que:

- 1.- Se crearan normas que establecieran sanciones severas para los servidores públicos, incluyendo al Presidente de la República, que al redactar los reglamentos violentaran el Principio de Primacía de la Ley.
- 2.- Se reformara la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se emitiera la normatividad secundaria respectiva, para implementar una verdadera Carrera Legislativa, en la que se exigiera que los candidatos a ejercer tan importante función fueran abogados titulados, con conocimientos teóricos y prácticos de las áreas en las que pretendan legislar.
- 3.- Se ampliaran los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, a efecto de que los legisladores tengan más tiempo para analizar las reformas que deseen introducir al Marco Jurídico general del país.
- 4.- Se acotara la intervención del Poder Ejecutivo en lo referente al régimen de concesiones y permisos, los cuales deben ser otorgados por un órgano colegiado que dependa del Poder Legislativo.

En el rubro de la normatividad de los medios de comunicación, se debería:

1. Crear una Ley Federal de Radio y Televisión en la que se establezcan normas más específicas en todo lo concerniente al régimen de concesiones y permisos, los tiempos de transmisión de anuncios comerciales y situación jurídica de las radiodifusoras del Estado.
- 2.- Modificar la Ley Federal del Derecho de Autor para introducir conceptos como el de originalidad de las obras, limitar los tipos de obras en los que las personas colectivas o empresarios tienen el derecho de colección e integridad de las obras, y reincorporar el principio de indubio pro autoris.
- 3.- Unificar en un solo código o ley las normas relativas a las actividades publicitarias, para evitar la dispersión en que dichas normas se encuentran en la actualidad.

ADENDA

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002)

Las disposiciones de este ordenamiento afectan a los *mass media* porque en él se regula la forma en que todos los particulares pueden tener acceso a la información con que cuentan los Poderes Públicos del nivel Federal.

A pesar de que la Ley no lo especifica, es una ley reglamentaria del artículo 6o. Constitucional, el cual desde 1977 establece que: "el derecho a la información será garantizado por el Estado."

En una Ley de orden público, que tiene como principal finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información que poseen los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal (artículo 1o.).

De acuerdo con la fracción XIV del artículo 3o. son sujetos obligados a proporcionar información: El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal integrado por las Cámaras de Senadores y Diputados, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.

Con excepción de la información reservada o confidencial, los sujetos obligados deberán de poner a disposición del público la siguiente información: Su estructura orgánica; las facultades de cada unidad administrativa; el directorio de servidores públicos, desde el nivel jerárquico de jefe de departamento o sus equivalente; la

remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; el domicilio de la unidad de enlace y la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información; las metas y objetivos de las unidades administrativas; los servicios que ofrecen; los trámites requisitos y formatos; la información sobre el presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución; los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado; el diseño, ejecución, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios, así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Presupuesto de Egresos de la federación; las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos; el marco normativo aplicable a cada sujeto obligado; en su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, tomando como base las preguntas más frecuentes hechas por el público (artículo 7o.).

En el artículo 8o. se especifica que el Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado ejecutoria, aunque las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

Es de destacarse la obligación que contrajeron los Poderes Federales para hacer accesible estas informaciones para la ciudadanía, pues en el artículo 9o. se establece la obligación de que dichos Poderes deberán poner a disposición del público la información, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, además los sujetos obligados deberán contar con equipos de cómputo para ser usados por la ciudadanía en su búsqueda de información.

El artículo 10 establece la obligatoriedad de hacer públicos, por lo menos con 20 días de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar, los anteproyectos de leyes o disposiciones administrativas de carácter general, salvo que la Consejería Jurídica del

Poder Ejecutivo federal opine que la publicación pueden comprometer los efectos que se pretenda lograr con la disposición, o cuando se trate de situaciones de emergencia.

En el artículo 11 se otorga el derecho a todos los ciudadanos de solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

En los artículos 13 y 14 se establecen los tipos de informaciones que pueden considerarse como de naturaleza **reservada**, entendiéndose como tal aquella cuya difusión: comprometa la seguridad nacional o pública o la de defensa nacional; o la que pueda menoscabar la conducción de las negociaciones o relaciones internacionales de México; pueda dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; o pueda causar un serio perjuicio a las actividades de verificación de cumplimiento de las leyes, prevención o persecución del delito, etc.

La información clasificada como reservada, podrá permanecer con dicho carácter hasta por un periodo de doce años (artículo 15).

Se considera **información confidencial**: la que con tal carácter entreguen los particulares a los sujetos obligados, y los datos personales que requieren el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta ley. El artículo especifica que no se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

El artículo 28 preceptúa que dentro de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal se crearán unidades de enlace que tienen entre sus principales funciones: Recabar y difundir la información a que se refiere el artículo 7o. de esta Ley; recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información; habilitar a los servidores públicos de su dependencia o entidad, para recibir y dar trámite a las

solicitudes de información y, llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.

Uno de los aspectos más importantes del contenido de esta Ley es la creación del **Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**, que es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, *encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades (artículo 33).*

El artículo 34 determina que el Instituto estará integrado por cinco comisionados, nombrados por el Ejecutivo Federal, cuyo nombramiento podrá ser objetado, por mayoría, por la Cámara de Senadores y en sus recesos por la Comisión Permanente. Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley, cuando por sus actos u omisiones se afecten las atribuciones del instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Para ser Comisionado se requiere: ser ciudadano mexicano, no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso, tener, cuando menos, treinta y cinco años de edad en el día de su designación, haber tenido un desempeño destacado en actividades académicas, profesionales o de servicio público, relacionadas con esta Ley y, no haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador general de la República o legislador local o federal, ni gobernador de alguna entidad federativa, durante el año previo a su nombramiento.

En el artículo 63 se establecen las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos por el incumplimiento de las normas de esta Ley, éstas son: Usar, sustraer, destruir, ocultar o divulgar de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia. Actuar con dolo, negligencia o mala fe en la sustanciación

de las solicitudes de acceso a la información. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o confidencial. Clasificar como reservada, con dolo, información que no reúna las características para tal caso.

Estas conductas serán sancionadas en los términos de la Ley federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos; independientemente de las sanciones que se establezcan en la legislación penal o civil.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, EN MATERIA DE CONCESIONES, PERMISOS Y CONTENIDO DE LAS TRANSMISIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2002, abrogó el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica relativo al contenido de las transmisiones).

Desde que inició su gestión el presidente Vicente Fox ofreció modificar sustancialmente el marco normativo de la radiodifusión, y a través de la Secretaría de Gobernación efectuó consultas entre académicos, concesionarios y expertos en la materia con la finalidad de redactar una nueva Ley Federal de Radio y Televisión, propósito que no ha llegado a realizarse, en gran parte por las presiones del subsistema de los concesionarios del ramo. Tal como ocurrió en el sexenio echeverrista (aspectos analizados en el Capítulo 2), el nuevo titular del Ejecutivo Federal, Vicente Fox se ha tenido que conformar con regular la radiodifusión por la vía reglamentaria, no legal.

De entre las innovaciones que contiene este Reglamento (publicado el 10 de octubre de 2002) destacan las siguientes disposiciones:

Para los efectos de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), las lenguas de los pueblos y comunidades indígenas están comprendidas dentro del concepto de idioma nacional (artículo 6o.).

El Reglamento de 1973 únicamente regulaba las funciones que en materia de contenidos de la programación de las radiodifusoras da la LFRT, en el nuevo Reglamento (artículo 7o.) también se especifica el ejercicio de las atribuciones que sobre concesiones y permisos posee la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

En el artículo 11 del Reglamento se precisan los datos que deben contener las solicitudes para el otorgamiento de concesiones en el aspecto de "información detallada de las inversiones en proyecto", que establece la fracción III del artículo 17 de la LFRT, dichos datos son: Descripción y especificaciones técnicas, capacidad técnica, programa de cobertura, programación, programa de inversión, documentos que acrediten la capacidad financiera y programa comercial.

Esta disposición que pretende ser vista como una forma de acabar con la discrecionalidad del Ejecutivo Federal en el rubro de concesiones de la radiodifusión, desvirtúa su propósito al establecer en su segundo párrafo que la SCT, con base en dicha información, "calificará el interés social para fines de selección de la solicitud". Además, en la fracción VI textualmente preceptúa que "El establecimiento de requisitos técnicos, administrativos y legales (sic) para el otorgamiento de la concesión... será potestativo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes".

En el artículo 14 se establece la creación del Registro de Radio y Televisión a cargo de la SCT, en el cual se inscribirán: Los títulos de concesión y los permisos, así como sus titulares (sic) y las modificaciones de carácter legal o técnico de las concesiones o permisos; las sanciones que imponga la SCT que hubieren quedado firmes; la información sobre la transición tecnológica de la radiodifusión y, los datos estadísticos de la radiodifusión.

El artículo 14 también preceptúa que la SCT tomará las medidas necesarias para que la información contenida en el Registro pueda ser consultada por medios electrónicos a

distancia, dicha información podrá ser consultada por el público en general, salvo la que tenga carácter confidencial.

En el artículo 24 del Reglamento se enuncia la clasificación de los programas, la cual sigue a cargo de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), de la Secretaría de Gobernación (SG), dicha clasificación es la siguiente:

A: aptos para todo público, podrán transmitirse en cualquier horario.

B: aptos para adolescentes y adultos, podrán transmitirse a partir de las veinte horas.

B-15: aptos para adolescentes mayores de 15 años y adultos, podrán transmitirse a partir de las veintiuna horas.

C: aptos para adultos, podrán transmitirse a partir de las veintidós horas.

D: aptos para adultos, podrán transmitirse entre las cero y las cinco horas.

Entre las innovaciones positivas que contiene este Reglamento, destaco que en el artículo 24 se determina que la Secretaría de Gobernación, previa opinión, del Consejo Nacional de Radio y Televisión, emitirá los criterios generales de clasificación, los cuales deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y serán aplicados por RTC.

En el artículo 36 se establece que sólo se considera corrupción del lenguaje los casos en que las palabras utilizadas por su origen o por su uso sean consideradas procaces. En el Reglamento de 1973 también se consideraba corrupción del lenguaje el hecho de deformar frases o palabras o la utilización de vocablos extranjeros. Por esta nueva disposición es perceptible que el gobierno foxista no considera la importancia que tienen los medios electrónicos de comunicación en el proceso educativo de los mexicanos y da un margen más amplio de tolerancia para que los radiodifusores mantengan como conductores de sus programas a individuos con escaso nivel cultural que tienen pésima dicción y un precario conocimiento y uso del idioma español.

Tratando de mostrar una convicción democrática y de equidad el presidente Fox, en el artículo 38 del Reglamento incorporó el Derecho de réplica, el cual puede ejercitar la persona física o moral cuando un material que sea emitido en cualquier programa radiodifundido no cite la fuente de la cual extrajo la información y considere que los hechos que la aluden son falsos e injuriosos.

Este derecho de réplica tiene varias limitaciones para la persona que desee ejercerlo, pues el mismo artículo determina que el interesado deberá hacer valer su derecho mediante un escrito que ha de presentar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la transmisión, ante la estación correspondiente, la cual tiene la facultad de evaluar la procedencia de la aclaración; en caso de que ésta la estime improcedente, al afectado le queda la posibilidad de recurrir a la vía judicial.

En el artículo 46 se establece que durante el tiempo de transmisión para uso del Estado no se podrán emitir programas destinados a la oferta de productos.

En los artículos 47 a 50 se detalla el funcionamiento del Consejo Nacional de Radio y Televisión, el cual fue creado desde 1960 a través de la LFRT, pero que en los hechos no ha llegado a funcionar. Entre las innovaciones que a este Consejo introduce el Reglamento se halla la participación en él de un representante de la sociedad civil, el cual tendrá voz pero no voto; también se podrá invitar, en las mismas condiciones, de manera temporal a representantes de sectores vinculados con la radio y la televisión.

En el artículo Cuarto Transitorio se establece que dicho Consejo se integrará en un plazo no mayor de treinta días naturales contados a partir del inicio de vigencia del Reglamento, y emitirá su manual de operación a más tardar sesenta días después de instalado.