
Situación del Nuevo Orden Informativo Internacional y de la política nacional de comunicación en México

Fátima Fernández Christlieb*

Tres elementos claramente definidos explican el silencio del Estado mexicano ante los dos temas que dan título a esta ponencia y que han sido acaloradamente discutidos en el mundo durante la década pasada.

El primero de ellos es la influencia del modelo informativo norteamericano, establecido en México, con anterioridad a la consolidación del Estado moderno o posrevolucionario.

El segundo, la naturaleza del sistema político mexicano.

Tercero, la fuerza, cohesión y definición de los grupos empresariales que detentan las concesiones de los medios de difusión.

En el ámbito informativo, la década de los años setenta se caracterizó por la confrontación de posiciones de las potencias del bloque transnacional y de los países del Tercer Mundo. México, país relevante dentro de éstos últimos no participó activamente en el debate, como suele hacerlo respecto a otros temas como derechos y deberes económicos de los Estados o algunos otros de marcada actualidad como el de los energéticos.

En materia de comunicación social puede afirmarse que México se ha mantenido al margen de la polémica internacional.

A lo largo de estas líneas se intentará exponer las razones de esta marginación, así como describir los primeros pasos que se están dando, en lo interno y en lo externo, para definir la posición mexicana respecto a la política nacional de comunicación y al nuevo orden informativo internacional;

* Investigadora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM; profesora de dicha facultad; presidenta de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) hasta diciembre de 1980.

asimismo, y como parte final de este texto se hará una breve prospección sobre la evolución de las cuestiones que nos ocupan.

En la década de los años setenta el discurso político oficial incluyó una cantidad de citas a la situación de los medios de difusión, como no lo había hecho en el resto del siglo. Sin embargo, estas referencias no estuvieron enmarcadas por los lineamientos trazados por los países tercermundistas en el seno de la UNESCO.

Mientras la XVIII Conferencia general, celebrada en 1974, apuntaba la necesidad de explicar las políticas nacionales de comunicación y la XIX concluía con la integración de una comisión internacional para el estudio de los problemas de la comunicación, México presenciaba un debate interno sobre los medios de difusión audiovisuales prescindiendo de un nuevo orden informativo internacional. Parecía como si el gobierno de México desconociera los puntos planteados para la discusión internacional. La voz de los representantes mexicanos no fue escuchada en los foros mundiales, las comisiones de trabajo para el estudio de políticas nacionales de comunicación y nuevo orden informativo, no contaron con especialistas mexicanos.

Las tres causas de esa situación, ya anotadas, tienen un origen común distinguible con nitidez a finales de los años treinta y principios de los cuarentas. Origen que se encuentra en el modelo de desarrollo que sigue el país en la etapa de su ascendente industrialización. En el proceso de acumulación de capital que se da en esta etapa juega un importante papel la forma de financiamiento que sigue la industria radiofónica y que seguirá después la televisión en los años cincuentas, ya que permite, por la vía publicitaria, acortar marcadamente el ciclo de circulación de capital.

Si se dio un rápido crecimiento de los sectores industrial, comercial y financiero fue también porque se contó con una estabilidad política, propiciada por un sistema diseñado para incorporar las organizaciones de masas al aparato del Estado. Si se fortaleció el sector empresarial durante los años cuarentas fue debido, en parte, a que el modelo general de desarrollo facilitaba la acumulación sin trabas fiscales y arancelarias. A la vez que el sistema político establecía mecanismos que si bien servían para el establecimiento de canales entre los sectores público y privado, fortalecían la consolidación del segundo.

Una vez anotada la causa estructural general, pasamos a señalar su concreción en el ámbito informativo.

Desde que finalizó el movimiento armado estallado en 1910 y pese a lo dispuesto por la Constitución de 1917, comenzó a multiplicarse la inversión extranjera, especialmente la norteamericana, que para 1923 con la firma de los Tratados de Bucareli (reconciliación con los inversionistas norteamericanos, afectados por el art. 27) encuentra las condiciones necesarias para su

expansión. Esto facilita la implantación en México del modelo comercial radiofónico seguido en los Estados Unidos por las corporaciones del ramo. Primero se instaura un modelo para las transmisiones de radio, después se harán inversiones directas en la industria, posteriormente se adoptará la misma programación y se establecerá un permanente vínculo de dependencia tecnológica.¹ Situación que se hará constante y permanente hasta nuestros días. Esta subordinación de México respecto a los Estados Unidos explica el arraigo que en nuestro suelo han tenido organismos de clara filiación proimperialista como la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR), así como la coincidencia de opiniones y actuaciones que se da entre norteamericanos e industriales de radio y televisión de México.

Para citar sólo acontecimientos recientes y como un ejemplo de esta coincidencia, cabe mencionar que el consorcio privado que monopoliza las concesiones de televisión ha organizado encuentros internacionales a los que invita a conocidos intelectuales y garantiza la asistencia de un nutrido contingente de público académico.

Esta estrechez de vínculos entre el sector académico dedicado al estudio de la comunicación y los intereses de los consorcios informativos se da con mayor elaboración y profundidad en el seno de las grandes potencias. El caso de los Estados Unidos es elocuente, un gobierno presidido por un miembro relevante de la Comisión Trilateral como lo es James Carter, (téngase presente el vínculo trilateral Rockefeller y Rockefeller-medios de difusión transnacionales) instrumentó, como parte de sus políticas de comunicación, la participación de la agencia de comunicación en las universidades. Caso concreto: el East-West Communications Institute, de Hawai, tiene, por ley, dentro de su cuerpo directivo a un miembro de la International Communication Agency (sucesora de la USIS y de la USIA, fundada en 1978).²

La historia de las tres últimas décadas revela que las burguesías criollas latinoamericanas controladoras de los medios de difusión han seguido al pie de la letra los dictados de los organismos creados con capital y respaldo estadounidenses. Tal es el caso, por ejemplo, de la unificación de la legislación radiofónica latinoamericana que la AIR logró realizar en las décadas de los años cincuenta y sesenta. Si hacemos mención de este hecho es porque creemos que

¹ Para un detallado análisis del proceso de implantación del modelo comercial norteamericano de radiodifusión en América Latina, (en contraposición del modelo cultural europeo), véase: Fernández Christlieb, Fátima. "La televisión en América Latina". *Espectáculos y fiestas en América Latina*. Varios autores. Siglo XXI-UNESCO. (de próxima aparición).

² Hecho descrito por Herbert Schiller, en *Compromising the new world information order*. Documento del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales. México, 1980. (DEC/D/27/i).

en el caso de México, cuando se presente el momento, los industriales de radio y televisión presentarán una posición similar a la del gobierno de los Estados Unidos en materia del nuevo orden informativo internacional. Si este país propone una especie de Plan Marshall para la comunicación, es factible que en poco tiempo la burguesía concesionaria de radio y televisión esté planteando también una ayuda tecnológica, que en última instancia sólo favorece a la infraestructura transnacional, para aplacar las demandas de participación de la mayoría en los medios de difusión.³

Ante la ausencia de una posición estatal —que a continuación explicaremos— las realizaciones empresariales van cobrando mayor fuerza y el modelo transnacional en que éstas se inscriben se va arraigando de tal forma que, en la práctica, México se identifica más con la posición de las grandes potencias que con los países del Tercer Mundo.

¿Cómo se explica esta evidente contradicción? ¿A qué se debe que en muchos de los lineamientos de política interna y externa México tenga amplias concordancias con la posición social demócrata, y en el terreno informativo implícitamente se inscriba en el bloque transnacional?

A nuestro juicio, las causas se encuentran, además de las ya señaladas, en dos particularidades del sistema político mexicano: su capacidad para neutralizar y frenar demandas populares y el sostenimiento de un régimen centralista-presidencialista y unipartidista, con apariencia de republicano federalista y pluripartidista.

El sistema político mexicano tiene, desde hace cincuenta años, la capacidad de neutralizar las demandas populares incorporándolas a las organizaciones de masas, controladas por el mismo aparato estatal bajo la forma de partido en el gobierno. A las demandas explícitamente formuladas se les hace frente mediante el mecanismo descrito, pero a las necesidades que no llegan a plantearse abiertamente sólo se les da respuesta si coinciden como un requerimiento de modernización del mismo sistema político. Tal es el caso de lo sucedido en el ámbito de los medios de difusión durante la década de los setenta. En el marco de la Reforma Política, propuesta por el presidente López Portillo al inicio de su gestión, era indispensable hacer un planteamiento sobre medios de difusión, cosa que se hace modificando el artículo sexto de la

³ Para un análisis de la perspectiva norteamericana sobre la comunicación global en la década de los ochenta véase *Global communications in the nineteen eighties an american perspective*. Documento leído por John E. Reinhardt, director de la International Communication Agency de los Estados Unidos, el 12 de mayo de 1980 en la "Conferencia internacional sobre comunicación mundial" celebrada en Annenberg, School of Communications de Philadelphia, Pennsylvania. (Mimeo).

Constitución para garantizar el derecho de información. Es importante señalar que no fue esta una demanda de ningún sector de la sociedad, obedeció únicamente a un ajuste del aparato estatal. La sujeción que este último efectúa sobre el movimiento obrero organizado da cuenta de la ausencia de demandas en este sentido y, por consecuencia, de la ausencia de soluciones por parte del Estado.

La segunda causa de tipo estrictamente político, por la que se da la automarginación del Estado mexicano de la discusión mundial sobre política de comunicación y nuevo orden informativo, se encuentra en el terreno de la sucesión del poder político. El cambio de gobierno se realiza cada seis años, la designación del candidato que el partido-gobierno postula la hace directamente el presidente en turno, eligiéndolo él mismo de entre los secretarios de Estado que componen su gabinete. A diferencia de otros muchos países, México no cuenta con un ministro de información. Los medios de difusión, si bien formalmente están a cargo del secretario de Gobernación, puede decirse que están bajo el control directo del Presidente, ya que la dependencia encargada de su funcionamiento es la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, de Gobernación, al frente de la cual se encuentra una hermana del Presidente. Existe además la Coordinación de Comunicación Social dependiente del mismo Presidente. El hecho de que tras la Reforma Administrativa de 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señale a la Secretaría de Gobernación como encargada de los medios de difusión, deja claro que éstos fueron definidos como medios vinculados a la política interna y no a la educación y la cultura, si hubieran quedado bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública. Al no suceder así, los programas de educación, ciencia y cultura, no se articulan a los proyectos informativos, y éstos se reducen, por una parte, al control y la difusión de la información política, dejando a los industriales de radio y televisión la programación recreativa, educativa y cultural, programa que ha sido reproducido bajo el mismo modelo por la televisión estatal.

Es decir, al no haber un ministro encargado de explicitar la política informativa del Estado, ésta queda implícita en las realizaciones de los consorcios informativos, cuya línea de trabajo se inscribe en el modelo transnacional de comunicación. Se garantiza con ésto la sucesión presidencial, pues se evita que el ministro de información pueda hacer uso de los medios de difusión para fortalecer su candidatura presidencial, pero se impide, a la vez, que los planteamientos educativos y culturales se vean instrumentados también a través de los medios de difusión. Planteamientos que han sido explicitados con toda claridad por los funcionarios correspondientes, pero que no pueden

traducirse en programas instrumentables porque la estructura informativa está subordinada al modelo comercial de difusión.⁴

Al no contar el Estado con una entidad *ad hoc* para la formulación y ejecución de una política nacional de comunicación, ésta queda implícitamente sujeta a la actuación de los grupos informativos mejor organizados de la sociedad civil. De igual manera, la responsabilidad de defender la postura de México en foros internacionales queda diluida en varios funcionarios y lo que sucede generalmente es que el país carece de representación autorizada.

Estas particularidades de la sucesión política a que hemos hecho referencia, producen también otra situación negativa para la autodeterminación nacional. El cambio de gobierno que se da cada seis años trae consigo un cambio de las cabezas de la administración pública federal, que quedan suplidas por un equipo completamente distinto, el cual puede o no tomar en consideración lo realizado por sus antecesores. En materia de medios de difusión masiva ha sucedido ésto último, por lo que las contradicciones administrativas y jurídicas son numerosas. En contraparte a lo que sucede en el sector gubernamental, aparece en el ámbito empresarial privado un proyecto definido, continuo y en constante modernización, sostenido por un consorcio con amplia experiencia, no sólo en lo que compete a sus labores informativas sino en las formas de hacer política para mantener una posición hegemónica. Esta destreza ha sido evidente durante los últimos veinte años, en los que los distintos gobiernos han intentado enmendar jurídicamente el error histórico de haber cedido casi en exclusiva los medios de difusión más penetrantes con que hoy cuenta la sociedad de masas. Los analistas políticos coinciden en que cada vez que desde el gobierno se intenta una modificación o ajuste al régimen de concesiones, el resultado es una efectiva presión empresarial que impide cualquier cambio sustancial.

1980 marca la entrada de los dos conceptos que nos ocupan para el discurso político nacional. El 8 de mayo de ese año, el coordinador de Comunicación Social de la Presidencia de la República afirma lo siguiente: "... la búsqueda da un orden internacional de la información participativo y democrático significa en esencia alcanzar la democratización de las comunicaciones con una interacción creativa entre emisores y receptores".⁵ Estas palabras fueron pronunciadas en el momento en que México ingresa al organismo promovido por la UNESCO con el apoyo de los países del Tercer Mundo, denominado

⁴ Confrontar planteamientos sobre política educativa en: Solana, Fernando. *La política educativa de México en la UNESCO*. México, Secretaría de Educación Pública, 1980. Para la política cultural: *La política cultural del gobierno de la República*. Versión final del documento elaborado por Roger Díaz de Cossio y Javier Barros. México, 1979. 29 p. (Mimeo).

⁵ Discurso de Luis Javier Solana, coordinador general de Comunicación Social de la Presidencia, pronunciado al inaugurarse la Tercera Reunión de Acción de Sistemas Informativos Nacionales, en la ciudad de México el 8 de mayo de 1980.

Acción de Sistemas Informativos Nacionales (ASIN). Es importante señalar que en este acto México expresa por primera vez su voluntad de fortalecer la posición estatal en el ámbito informativo, dentro de los lineamientos marcados por países del Tercer Mundo. Recuérdese que en el acta constitutiva de ASIN, firmada en Caracas el 4 de marzo de 1979, se asientan estas palabras sobre la naturaleza del organismo: "Instrumento alternativo e integrador de información y comunicación entre los correspondientes organismos nacionales, con el cual se tratará de llenar el vacío que hasta el presente ha existido en este campo de inalienable competencia y responsabilidad de los Estados".

Un mes después de esta declaración, el presidente de la República, en la ceremonia conmemorativa del día de la libertad de prensa, pronuncia un discurso del que sobresale lo siguiente: "Y debemos preguntarnos todos, ustedes, nosotros, los medios, si esta comunicación masiva garantiza hoy, a todos los sectores de la población, el acceso igualitario a la información: . . . si aún hoy algunos medios privilegian el consumismo, las diferencias sociales y el colonialismo informativo; si no es acaso ya hora de articular una nueva filosofía de la comunicación participativa, popular, profundamente democrática e igualitaria. . ."⁶

En las palabras del Presidente puede verse con claridad la incorporación de los conceptos de participación y democratización propuestos en las discusiones sobre un nuevo orden informativo internacional. Asimismo, el discurso está enmarcado en la necesidad de una política nacional de comunicación.

Es relevante hacer notar que este discurso fue pronunciado a su regreso de una gira por tres países europeos: Francia, Alemania Federal y Suecia. En los dos últimos se establecieron acuerdos con la social-democracia europea. Entre ellos, cabe destacar la invitación de Willy Brandt aceptada por el presidente de México para ser uno de los 20 jefes de Estado que promuevan la reanudación del diálogo Norte-Sur, tendente a establecer un nuevo orden económico internacional.⁷ Si en el ámbito económico internacional México se suma a las propuestas de la Comisión Brandt, resulta contradictorio que en el ámbito informativo internacional haga suyas las propuestas de la Comisión MacBride. Esto explica, en parte, la revitalización que vino a darle el Presidente a la coyuntura interna en la materia. Es decir, cuando parecía que la modificación a la Constitución que garantiza el derecho a la información quedaría sin

⁶ Discurso del licenciado José López Portillo, presidente de la República, pronunciado en la ceremonia conmemorativa del día de la libertad de prensa, en la ciudad de México el 7 de junio de 1980.

⁷ Mayores detalles sobre la gira del licenciado López Portillo y acuerdos con la social-democracia, en Granados Chapa, Miguel Angel. "Activa social-democracia. Colaboración sin alineamiento". *Unomásuno*, may. 25, 1980.

reglamentación, desde la Presidencia se ve la posibilidad de insertar el debate informativo nacional al internacional. Sólo así quedan claras las siguientes palabras del coordinador de Comunicación Social de la Presidencia: "Es nuestra intención sugerir a la ASIN que haga suyo el concepto de derecho a la información, para impulsarlo como idea rectora en el campo de las relaciones internacionales."

Otra de las razones por las que se hace este pronunciamiento es por una búsqueda de consenso internacional para hacerle frente a la difícil situación interna que priva en el terreno de la difusión masiva. La nueva garantía de derecho a la información corre el riesgo de quedar sin reglamentación por una nueva presión empresarial. Pero si el postulado del fortalecimiento estatal en los medios de difusión queda respaldado internacionalmente, el gobierno tendrá más argumentos en la negociación con los concesionarios privados.

En la década de los ochenta, México surge como una nación relevante en el ámbito internacional, no sólo por sus recursos petroleros sino por su estratégica ubicación geográfica respecto a los procesos revolucionarios de Centroamérica y como gestor de influencia en Latinoamérica. Esto obliga a la redefinición y diversificación de su dependencia respecto a la potencia hegemónica del norte. Y esto obliga también a una revisión de sus medios de legitimidad interna, entre los que se cuentan en primer término los de comunicación. Lo mismo sucede con las declaraciones del líder de la Cámara de Diputados encargado de realizar las audiencias públicas sobre el derecho a la información, quien, contradiciendo sus propias afirmaciones iniciales, se ha pronunciado por una reglamentación que garantice la participación social en los medios.

Sin embargo, hay declaraciones oficiales que contradicen por completo el sentido de la nueva tónica que parece adoptar el Estado. Nos referimos a lo dicho recientemente por la directora de Radio, Televisión y Cinematografía: "Las dos empresas, Canal 13 (estatal) y Televisa (monopolio privado), deberían unificarse y formar la televisión mexicana... quisiéramos que Televisa participara más en la televisión rural ya que este medio es la salvación cultural del país. Es lógico que si Televisa llega a todos los rincones de México, nos ayude... entonces podemos integrarnos en forma amistosa para cumplir esta tarea... no veo por qué dividimos, yo creo que hay que sumar y no restar".⁸ Lo grave de estas afirmaciones que proponen la integración al modelo transnacional de comunicación, no es sólo su procedencia, sino el hecho de tener una mayor correspondencia con la realidad que el resto de los discursos que hemos citado.

Hoy, en la segunda mitad del año 1980, la permanencia del modelo transnacional de comunicación en México depende fundamentalmente del

⁸ Declaraciones de Margarita López Portillo. *Proceso*, (189) jun. 1980.

grupo gobernante. Si bien las organizaciones sindicales, campesinos, académicos y partidistas, comienzan a incorporar en sus programas de trabajo a los medios de difusión no tienen aún la claridad ni la fuerza que requiere la sustitución del citado modelo. Sin embargo, el acelerado proceso político que vive el país permite prever que, en un futuro no muy lejano, existirá una presión popular en búsqueda de nuevas formas de comunicación, que rebasen aquellas que próximamente adoptará el Estado en la modernización de su política informativa, cuestión que desde todo ángulo resulta impostergable.