

Medios: la reforma legal pendiente ante el nuevo régimen en México

ERNESTO VILLANUEVA

Hoy resulta un lugar común afirmar que en México la vinculación orgánica entre los medios y el régimen posrevolucionario e institucional ha constituido una de las herramientas para la reproducción del *statu quo* y su correspondiente *establishment*. Es necesario, sin embargo, identificar las causas legales de esa relación compleja y sinuosa entre medios, periodistas y Estado como requisito *sine qua non* para esbozar una agenda para la reforma legal en la materia. El triunfo del Partido Acción Nacional en las elecciones presidenciales hace viable por vez primera iniciar este proceso de transición democrática que parece un punto de partida necesario para estimular una cultura democrática. Durante setenta y un años fue posible edificar un ingenioso sistema de ingeniería jurídica que matizó el ejercicio de las libertades informativas, acotó el derecho a la información y limitó los procesos de formación de masa crítica en los más distintos sectores de la sociedad mexicana. El *quid* del asunto fue (lo sigue siendo) influir en la formación de la opinión pública.

Desde tiempo atrás los principales teóricos de la ciencia política han puesto de relieve el papel de la opinión pública en el ejercicio del poder. La noción de opinión pública

no admite una definición unívoca de validez universal. Para algunos se trata de "opiniones de interés nacional expresadas libre y públicamente por personas no pertenecientes al gobierno que reivindican el derecho a que sus opiniones influyan en o determinen las acciones, el personal o la estructura del gobierno".¹ Para otros se trata de "la agregación de las opiniones individuales realizadas por los analistas de opinión".² A nuestro juicio, puede entenderse de manera provisional como la opinión predominante sobre los más diversos temas de interés colectivo. Ya David Hume³ afirmaba que "el gobierno sólo se basa en la opinión". Rosseau⁴ sostenía también que "la opinión, reina del mundo, no está sometida al poder de los Reyes. Ellos mismos son sus primeros esclavos". La interrogante que debe despejarse ahora es ¿cuáles son las fuentes de producción de la opinión pública? ¿Cómo se forma? Valga decir, de entrada, que los medios no son ajenos a este proceso; antes bien, tienen un papel esencial. Baste tan sólo con recordar que la mayor parte de la información de interés público que reciben los ciudadanos —a la que tienen

Profesor titular de Derecho de la Información de la Universidad Iberoamericana (México).
ernestvillanueva@hotmail.com

acceso como resultado del derecho a la información— proviene de los medios y no de fuentes directas. Esta situación se complica en la medida en que los medios no son asépticos mensajeros entre las fuentes informativas y el público, sino, por el contrario, verdaderos instrumentos de mediación que pueden contribuir u obstaculizar el derecho del público a estar informado. Hay, pues, una primera diferencia entre lo que es noticia y lo que es la realidad, aunque para el ciudadano promedio parecen conceptos equiparables. Si se coincide en que los medios materializan el derecho a la información de la sociedad, se podrá estar de acuerdo también que el derecho puede moldear el contenido de ese derecho fundamental. Más aún, el Estado debe establecer una base normativa que optime el derecho del público a saber. Conviene detenerse en este punto sobre el cual gira el nudo gordiano de la discusión, pues los medios de comunicación han adquirido un papel preponderante en la vida cotidiana, como se ha documentado en los años recientes. En efecto, desde la ciencia de la comunicación se han desarrollado estudios muy interesantes sobre el impacto de los medios en los hábitos y costumbres de los hombres y las mujeres. En particular, se hará referencia aquí a dos de los principales roles que desempeñan los medios.

En primer término, habría que considerar la teoría de la "agenda setting function" o función del establecimiento de la agenda pública. El profesor Maxwell McCombs,⁵ después de una serie de encuestas de opinión pública, documentó que los medios de comunicación han trasladado a los ciudadanos su propia agenda de los principales problemas del país. De esta suerte, lo que los medios consideran noticiable —lo que no se cuenta en los medios no existe, parece ser el principio— es lo que los propios ciudadanos consideran como lo más

importante. Otros estudios,⁶ de acuerdo con esta teoría, sostienen que la televisión tiene mayor impacto en la definición de problemas de coyuntura, mientras la prensa lo tiene, en cambio, en el conocimiento profundo de la agenda. Los medios son, pues, instrumentos efectivos para socializar actitudes. Para McCombs:⁷

Cualesquiera que sean los atributos de un tema presentado en la agenda de los medios, las consecuencias sobre el comportamiento del público son considerables. La manera en que el locutor enfoca un tema, fija una agenda de atributos, puede influir sobre cómo pensamos acerca del mismo. La agenda-setting es entonces un proceso que puede afectar tanto a los temas en que pensamos como a la forma en que pensamos.

La influencia de los medios adquiere apariencia a través de una serie acumulada de impactos, de tal modo que el ciudadano promedio mezcla sus propias percepciones y convicciones con las informaciones y valoraciones que recibe de los medios, lo que genera que el ciudadano adopte éstas como propias.

En segundo término se encuentra la teoría del "espiral del silencio", elaborada por la profesora Elisabeth Noelle-Neumann,⁸ quien sostiene que la opinión pública es producto del conjunto de opiniones que dominan el mercado informativo, y de la eliminación de las posturas más débiles hasta que se logran silenciar como un espiral. Esta teoría ha podido verificar que si la gente cree que su opinión es parte del consenso se manifiesta abiertamente con confianza en actos públicos y en su vida social. Por el contrario, si considera que su opinión es minoritaria, adopta una actitud cautelosa y precavida, lo que ocasiona una imagen de debilidad hasta que desaparece por completo del espectro mediático por temor al aislamiento social o permanece sólo un bloque duro, de naturaleza marginal, que se mantiene en sus convicciones originales.

Como hemos visto, los medios de comunicación pueden ser verdaderos instrumentos de mediatización pública. Sin mayores referentes teóricos, pero armado de una intuición empírica notable, el régimen posrevolucionario e institucional



Maximiliano Orona Ruelas

mexicano edificó y perfeccionó durante varias décadas un complejo sistema de ingeniería jurídica destinado a maximizar sus aciertos y minimizar sus debilidades estructurales. Durante los setenta y un años que ejerció el poder presidencial de manera interrumpida, gobernó, en forma sustantiva, con los medios de comunicación. El marco jurídico vigente no pudo ser mejor para los propósitos de control social a través de ellos. Una somera revisión de las normas de derecho vigente permiten sustentar este aserto. Veamos algunos de sus principales rasgos para ejemplificar el tamaño del reto de desmontar las bases legales del viejo régimen:

1. Las libertades informativas protegidas en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son de naturaleza decimonónica y reproducen en su esencia el contenido previsto en su antecesora de 1857. Si en el siglo antepasado, en el XIX, bastaba con la mera abstención del Estado para tener una garantía de libertad, en el siglo XX la universalización del derecho a la información con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 transforma en las distintas constituciones del mundo el papel de las libertades informativas y del derecho a la información, el cual se convierte en uno de prestación, de naturaleza social, para generar una convivencia armónica entre los actores universales de la información pública: la empresa informativa, el periodista y el ciudadano. Desde esa perspectiva, una gran parte de los países con tradición germano-romana introdujo en sus textos constitucionales las reformas y adiciones pertinentes para enfrentar la sociedad de la información con el debido ropaje jurídico.

2. En materia de prensa escrita, el país cuenta con una ley preconstitucional que ha salvado el requisito de validez en virtud de una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que ha sostenido expresamente que

La Ley de Imprenta, expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el 9 de abril de 1917, no puede estimarse como ley de carácter netamente preconstitucional, sino más bien, reglamentaria de los artículos 6º. y 7º. de la Constitución, puesto que ésta ya se había expedido cuando se promulgó la Ley, la cual hubiera carecido de objeto, si sólo se hubiera [emitido] para que estuviera en vigor por el perentorio término de 17 días; y tan es así, que al promulgarse dicha Ley, se dijo que estaría en vigor "Entretanto el Congreso de la Unión (que debía instalarse el primero de mayo siguiente), reglamenta los artículos sexto y séptimo de la Constitución General de la República" y como no se ha derogado ni reformado dicha Ley de Imprenta, ni se ha expedido otra, es indudable que debe estimarse en todo su vigor."

Adolece, empero, de grandes dosis de eficacia normativa. Mientras en los regímenes jurídicos de los estados democráticos de derecho se ha prohibido lo que se conoce como "delitos de prensa", para pasar a la noción de "delitos cometidos a través de la prensa"; en México, los "delitos de prensa" gozan de cabal salud a través de la Ley de Imprenta, que es una normativa de orden penal y que genera que los periodistas se conviertan en ciudadanos de excepción al estar sujetos a dos regímenes penales, que hace posible las figuras del concurso real o material de delitos en su perjuicio.

3. En materia de gastos de difusión en medios, el régimen ha privilegiado la inclusión de partidas ce-

rradas y genéricas en el presupuesto anual de egresos. De esta suerte, sin más límites que su propia imaginación, los mandos superiores de la administración pública han aprovechado tradicionalmente la amplia discrecionalidad que les otorga la ley para financiar carreras políticas, proyectos presidenciales y un considerable universo de medios de comunicación que carece, en el mayor número de los casos, de base social, y que subsiste gracias al subsidio de los gobiernos federal, estatales y municipales. La cultura del ejercicio patrimonial del poder es antidemocrática por naturaleza. Y es que ¿cómo se honra el derecho a la información cuando se publican anuncios de propaganda política disfrazados de notas informativas y se engaña con ello a los lectores? ¿Cómo se pueden ejercer a plenitud las libertades al respecto cuando la inmensa mayoría de los medios de comunicación en México carece de independencia económica, entendiendo por ella que se puede vivir de la venta de ejemplares y de la publicidad privada? ¿Cómo separar la política informativa y editorial de un medio de la sección publicitaria cuando más de cincuenta por ciento de los recursos monetarios que recibe proviene de un solo anunciante: el gobierno? La ausencia de independencia económica se ha acompañado, por añadidura, de una falta de autonomía editorial e informativa que ha puesto en cuestión el derecho a la información.

4. La persistente ausencia de información sobre el quehacer de los servidores públicos constituye una de las causas más importantes de la corrupción, de la ineficiencia y de la pérdida de confianza en los gobernantes, por un lado, y en las acotadas prácticas de participación comunitaria en la toma de decisiones, por

otro. En México esto es en particular cierto en la medida en que no hay propiamente una ley de acceso a la información que debe ser pública. Se dan, empero, algunas situaciones aisladas de limitada eficacia, como el rubro de derecho a la información contenido en la Ley General de Protección Ecológica o el simbólico acceso a documentos administrativos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En ambos casos se establece la posibilidad de acceder a documentos públicos, pero no se fijan plazos ni sanciones taxativas a los servidores públicos que nieguen la información solicitada, con lo que resulta tan sólo una lista de buenos deseos. En los estados democráticos de derecho existe un principio básico: "Toda la información es pública, salvo aquella que el gobierno pueda probar que sería dañina para el Estado". En México, en cambio, opera el principio contrario: toda información generada por las entidades públicas es secreta, salvo la que juzgue conveniente dar a conocer la autoridad correspondiente. Peor aún, en el país incluso la información que por ley debe ser pública permanece a resguardo del escrutinio ciudadano. Es el caso, por ejemplo, del Registro Público de Concesionarios previsto en la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, que a la fecha no ha sido creado desde que apareció en el *Diario Oficial de la Federación* en 1960, en franca violación presidencial a lo previsto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El que una buena parte de los estados de derecho hayan expedido leyes de acceso a la información no es gratuito. Bondades democráticas explican esta medida legislativa. Veamos algunas: a) fortalecimiento de la legitimidad democrática de los gobiernos en tanto operan con base en el principio de un gobierno abierto o transparente; b) acotamiento de los índices de

corrupción con fórmulas más exhaustivas de escrutinio público que premian al buen gobierno y castigan al que se aparta de la ley con conocimiento preciso de causa; c) incremento de la calidad del ejercicio de las libertades de expresión e información que tienen como requisito *sine qua non* datos y hechos. Es posible pensar que a mayor acceso de información de calidad más posibilidades de hacer uso proactivamente de las libertades informativas; d) reducción de la discrecionalidad oficial y del llamado presidencial a creer *per se* en que sus posturas y actos de gobierno constituyen la mejor alternativa sin ofrecer, a cambio, un sistema riguroso de rendición pública de cuentas que oxigene la vida pública del país; e) democratización de la información pública al ensanchar los espacios para que todos puedan tener acceso al conocimiento de los asuntos que, de una u otra manera, podrían afectar su vida colectiva. Se debe eliminar el sistema de información privilegiada en el que unos cuantos deciden por sí y ante sí el destino de la mayoría que hace posible la riqueza social; f) reducción del crecimiento emergente del rumor y

de las noticias no confirmadas. En la medida en que se cierran los espacios de información se incrementan las posibilidades para la elucubración y la información no veraz, con lo que se afecta el derecho a la información de la sociedad. Por el contrario, los sistemas transparentes desactivan en buena proporción las causas primarias que derivan en el rumor; y g) fomento activo del tránsito paulatino de individuos a ciudadanos susceptibles de participar de mejor modo en los procesos de formación de la voluntad política en aspectos crecientes de la vida colectiva.

5. El régimen legal de asignación de concesiones de radio y televisión y de algunas causales de revocación ha constituido también una fuente permanente de vinculación orgánica entre los medios electrónicos y el régimen revolucionario e institucional hasta hoy. En efecto, los artículos 2º y 9º, fracción II, y 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión otorgan facultades amplísimas a la Secretaría de Comunicaciones y



Maximiliano Orona Ruelas

Transportes para que decida con libertad quién puede ser beneficiario de una concesión de radio o televisión. Se trata, por supuesto, de una atribución que rompe con las pautas democráticas internacionales en la materia, las cuales sugieren que:¹⁰ a) las concesiones o permisos sean asignados por un órgano independiente, y b) se establezcan criterios objetivos para la toma de decisiones.

Por otro lado, cabe mencionar que entre las causales para que proceda la revocación de una concesión de radio o televisión se encuentra la siguiente: "Artículo 31, fracción IX de la LFRT. Son causales de revocación: IX. Cualquier falta de cumplimiento a la concesión, no especificada en las fracciones anteriores". Como puede observarse, el enunciado normativo previsto en la fracción de referencia constituye, en sí mismo, un atentado al principio esencial de seguridad jurídica que caracteriza al derecho y ofrece, por ende, una base ilegítima al Poder Ejecutivo federal para invocar semejante fundamento jurídico al revocar una concesión por razones imputables al ejercicio de la libertad de información, aunque el argumento formal sea distinto.

6. Otro más de los rubros en el que el sistema jurídico mexicano manifiesta un grave atraso, si se le compara con los estados democráticos de derecho, es el relativo a los medios de información de naturaleza estatal o pública. Éstos constituyen en los estados democráticos de derecho vehículos de información dotados de tres objetivos esenciales:

a) brindar información veraz, imparcial y equilibrada sobre hechos noticiables de interés público; b) otorgar espacios de expresión, plurales y equitativos a las distintas corrientes y posturas políticas, sociales y culturales que dan vida al tejido social; y c) promover programas educativos y de esparcimiento compatibles con los valores democráticos que nutren a la sociedad civil y que norman la conducta de la sociedad política. Si bien es cierto que por mandato legal en los países democráticos los medios privados deben satisfacer el primero de los objetivos señalados, también lo es que —salvo contadas excepciones, como el sistema sueco o el belga— están exentos de la obligación de orientar su programación a fin de cumplir con los otros dos objetivos anotados; o en todo caso, los alcances de la apertura democrática y cultural que se logran en estos medios estarán subordinados a la regla de oro de la empresa privada: la obtención de ganancias económicas. Por esta razón, se puede afirmar que sólo en los medios del Estado pueden materializarse a plenitud los derechos universales a la información y a la cultura, previstos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además de sus objetivos, el punto nodal que identifica a los medios del Estado reside en las normas jurídicas conforme a las cuales surgen a la vida pública.¹¹ La estructura normativa que origina su creación permite saber si en efecto se trata de medios estatales o de naturaleza distinta. Los medios estatales en los estados democráticos de derecho suelen poseer las siguientes características legales:

a) Son creados mediante una ley expedida por el Poder Legislativo, circunstancia que les brinda seguridad jurídica, ya que para reformar,

adicionar o derogar su articulado se requiere el concurso de varias voluntades representadas en el Congreso o Asamblea Legislativa; y no una sola por muy importante que ésta sea.

b) Poseen una Junta Directiva o Consejo de Administración, integrado por representantes de los diversos sectores políticos y sociales, y dotado de atribuciones para fiscalizar y vigilar el efectivo cumplimiento del articulado de la ley; de esta suerte, se logra un saludable equilibrio entre la ejecución y la programación de actividades en beneficio de la propia sociedad.

c) El director general o administrador es nombrado con el concurso del Consejo de Administración o Junta Directiva. Se garantiza de este modo que el designado posea las cualidades personales y profesionales entre sus pares y dentro de la propia sociedad.

d) Los derechos de expresión de las corrientes políticas y culturales están previstos en el cuerpo de la ley. De esta manera, se habilita a los grupos, que en un momento dado pudieran verse afectados por falta de espacios en la carta de programación de los medios estatales, para acudir en busca de justicia ante los órganos jurisdiccionales competentes, a efecto de que se les restituya su derecho lesionado, si hubiese lugar a ello. En México, en cambio, lo que se puede acreditar es la existencia de medios del Poder Ejecutivo. Véase un ejemplo paradigmático para sustentar este aserto: el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), creado como organismo público descentralizado por el decreto del 23 de marzo de 1983, dado por el presidente de la república, en el uso de las facultades que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución. La Junta Directiva del IMER está integrada, según lo dispone el artículo 6º de su decreto de creación, por los secretarios de Gobernación, quien funge como

presidente; de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Energía; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; y Salud; también, por el subsecretario de Gobernación, el director general de Comunicación Social de la Presidencia de la República y el director general de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, quien funge como secretario técnico. Sobra decir que todos los miembros de la Junta Directiva son nombrados y removidos libremente por el presidente de la república. El director general del IMER es designado y removido por este último, según lo dispone el artículo 10 del decreto referido, y no está obligado a satisfacer ningún requisito profesional para ser nombrado en tal cargo. Además, no existe ninguna base legal o reglamentaria que sirva de fundamento legal a los posibles espacios destinados a las diversas corrientes políticas y sociales.

Así pues, mientras en los estados democráticos de derecho los medios públicos son creados por una ley expedida por el Poder Legislativo, en México éstos tienen su origen en decretos del presidente de la república, sin el concurso del Congreso. Mientras en los estados democráticos de derecho los medios financiados con cargo al erario tienen como propósito reflejar la pluralidad política, artística y social de la sociedad, en México son portavoces de las expresiones políticas, sociales y culturales que discrecionalmente acuerda el presidente de la república. Mientras en los estados democráticos de derecho las juntas directivas están integradas por representantes de los diversos sectores sociales, a efecto de garantizar el cumplimiento imparcial de la ley, en México están formadas por un grupo de servidores públicos que sólo representa el punto de vista del propio presidente de la república, en virtud de la natura-

leza política de las funciones que desempeñan; y mientras en los estados democráticos de derecho los espacios de expresión de los grupos sociales y culturales se otorgan en virtud de un mandato legal, en México los espacios en los que se vierten las críticas al régimen —tan necesarias en la democratización del país— representan concesiones gratuitas del Ejecutivo susceptibles, por ello mismo, de ser otorgadas y retiradas en cualquier momento en función de las personas y de las circunstancias.

7. Merece la pena revisar lo que se conoce en México como los "tiempos oficiales del Estado", que han sido aprovechados intensivamente como una herramienta de propaganda política del régimen. En efecto, con el "acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión el pago del impuesto que se indica", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de julio de 1969, nació un conspicuo impuesto consistente en el uso del espacio correspondiente a 12.5 por ciento del tiempo total de programa-

ción de las estaciones comerciales de radio y televisión. Este singular gravamen significó un espacio discrecional de difusión del régimen político y de su partido, en la medida en que, por un lado, no se prevén las temáticas a las que debe ajustarse la programación difundida durante los tiempos oficiales, ni tampoco los horarios en que ésta debe transmitirse. Esta ambigüedad en la norma permite: a) que los tiempos oficiales puedan utilizarse con los contenidos que a su antojo acuerde el presidente de la república; b) que se puedan negociar a cambio de apoyo político los horarios y el uso efectivo del tiempo aire; y c) que se inhiba el pleno ejercicio de las libertades informativas en las empresas concesionarias y permisionarias al emplear el impuesto como instrumento de presión política.

El principal problema no es tan sólo la politización que anima el uso de dichos tiempos oficiales, sino la ilegalidad de origen de ese peculiar impuesto. En efecto, hay que recordar que el acuerdo presidencial que determina 12.5 por ciento de transmisión como impuesto, es en reali-



Maximiliano Orona Ruelas

dad una reglamentación de la ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos, del 31 de diciembre de 1968, la cual impone un impuesto en efectivo consistente en 25 por ciento de los pagos recibidos por el concesionario. El artículo 89, fracción I, de la Constitución dota al presidente en forma implícita de una facultad reglamentaria, pero limitada a lograr la exacta observancia de la ley; es decir, no puede alterar el sentido de la norma que reglamenta. Así lo ha sostenido también en tesis de jurisprudencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.¹²

Es claro que el acuerdo presidencial que crea los tiempos oficiales altera de forma fehaciente el contenido de la ley que reglamenta, en la medida en que se modifica el pago en efectivo de 25 por ciento del total de ingresos percibidos a 12.5 por ciento en tiempo aire del total de la programación, no acumulable ni necesariamente utilizable. Pero la ilegalidad no se queda ahí. En flagrante violación al principio de seguridad jurídica el acuerdo presidencial por el que se constituye la comisión intersecretarial para utili-

zar los tiempos oficiales, del 27 de agosto de 1969, amplía el pago de 12.5 por ciento a las estaciones culturales o permissionarias. Sobre ello, es de precisarse que el artículo 73, fracción XXIX, numeral 4º de la Constitución asienta como facultad del Congreso de la Unión la relativa a contribuciones sobre servicios públicos concesionados. Estos acuerdos ilegales, sin embargo, no han sido recurridos por los concesionarios ni los permissionarios. Los primeros no han tomado ninguna medida porque es preferible para ellos negociar el pago de 12.5 por ciento, que pagar religiosamente 25 por ciento de sus ingresos. Los segundos, en cambio, han guardado silencio por las facultades discrecionales del Ejecutivo para revocar sus permisos de transmisión en los términos del artículo 131, fracción v, del reglamento autónomo del 20 de mayo de 1942 sobre las estaciones radiodifusoras comerciales, culturales, de experimentación científica y de aficionados.

8. Por último, cabe hacer referencia al sistema de lotería que constituye una fuente posible de recursos económicos en el ámbito de la comunicación. La Lotería Nacional para la Asistencia Pública es una de las instituciones públicas que permiten financiar actividades de promoción política del Poder Ejecutivo, particularmente —aunque no en forma exclusiva o limitativa— en el ámbito periodístico. En buena parte del mundo democrático existen sistemas públicos de lotería, pero ninguno tiene las peculiaridades del mexicano, que ha desnaturalizado su esencia comunitaria para tener la posibilidad de servir a intereses ajenos al bien común. El problema principal no reside en que se utilicen

los ingresos obtenidos por las cuantiosas ventas de billetes en todo el país para propósitos políticos del presidente de la república, sino que se hagan en el marco estricto de la ley. Se trata, pues, de una actividad ilegítima, pero legal. El caso no es menor ni accesorio; antes bien, se presenta como uno de los instrumentos de poder que ayudan a explicar la reproducción del *statu quo* y su correspondiente *establishment*. Existe, por supuesto, un conjunto de argumentos que permite validar las afirmaciones que aquí se sostienen.

Primero, en los estados democráticos de derecho, las loterías públicas tienen como máxima autoridad una Comisión o Junta Directiva compuesta por ciudadanos en forma plural. Por ejemplo, el artículo 5º, fracción 9-5, de la Ley Estatal de la Lotería de Nueva Jersey, Estados Unidos, prescribe: "La Comisión [Estatal de la Lotería] estará integrada por el tesorero del Estado y seis miembros del público, todos ellos ciudadanos y residentes del Estado, quienes serán nombrados por el Gobernador por acuerdo del Senado. No más de tres de los seis miembros que representan al público podrán ser miembros del mismo partido político". En México, también existe una junta directiva, pero con un sentido muy distinto al que impera en las democracias. Y es que el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública a la letra dice: "La Junta Directiva estará integrada por seis miembros y será presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo los demás integrantes los titulares de las secretarías de Gobernación, de Programación y Presupuesto, y de Salubridad y Asistencia y dos personas designadas por el presidente de la república, una de las cuales fungirá como director general". En suma, la única

voz representada en la Junta Directiva de la Lotería Nacional es la del presidente de la república, pues cada uno de sus miembros son nombrados y removidos libremente por el titular del Poder Ejecutivo.

Segundo, en los estados democráticos de derecho los fines para los que están destinados los ingresos obtenidos mediante la lotería están taxativamente previstos en la ley. En el Reino Unido, por ejemplo, la Ley de Lotería de 1998 establece que los recursos recibidos deben destinarse a buenas causas, a saber: educación, salud, medio ambiente y el sector nuevas oportunidades, que incluye investigación científica y proyectos municipales. Cada uno de éstos tiene una fundación que vigila el correcto uso de los recursos de la lotería. Además, en todos los casos una consulta con organizaciones de la sociedad civil y sectores productivos precede la aplicación de recursos a proyectos específicos. En Nebraska, Estados Unidos, la Ley Estatal de la Lotería dispone que los ingresos devengados una vez pagados los premios y los gastos de administración, deben ser depositados a la Fundación para la Innovación Educativa, la Fundación para la Asistencia del Uso de los Desechos Sólidos, la Fundación para el Desarrollo Ecológico de Nebraska y la Fundación para la Asistencia de Jugadores Compulsivos. Por el contrario, en México el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública con todo desparpajo sostiene:

El objeto del organismo es apoyar económicamente las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el campo de la asistencia pública, destinándose a ese fin los recursos que obtenga mediante la celebración de sorteos con premios en efectivo. Dichos recursos, una vez deducidos el monto de los premios, reintegros y gastos de administración, así como el importe que se asigne para formar

e incrementar las reservas y garantías a que se refiere esta ley, serán enterados a la Tesorería de la Federación para el cumplimiento de su destino específico.

Como se puede observar, la vaguedad de la ley hace las veces de un cheque en blanco para que el presidente de la república pueda disponer de recursos para salvar de la quiebra a periódicos afines; recompensar a periodistas, diputados y funcionarios leales; estimular a fundaciones y asociaciones con intereses políticos compatibles; así como financiar campañas publicitarias. El único límite es, a final de cuentas, su imaginación.

Pese a lo previsto en el artículo 2º de la ley en cuestión sobre la fuente de ingresos de la Lotería Nacional, el presidente de la república no ha tenido empacho en proveerle una más al incluir a este organismo en el Presupuesto de Egresos de la Federación con casi mil millones de pesos para 1999. Tercero, en los estados democráticos de derecho los funcionarios de la lotería o sus familiares están impedidos legalmente para comprar billetes o recibir premios. En Nueva Jersey,

el artículo 5º, fracción 9-16, prescribe textualmente: "Ningún billete o cachito podrá ser comprado ni un premio será pagado a cualquiera de las siguientes personas: cualquier funcionario o empleado de la división o cualquier esposa, hijo, hija, hermano, hermana o pariente que viva en la misma casa de las personas arriba citadas".

En México, la Ley Orgánica de la Lotería Nacional no prevé ninguna limitación al respecto, por lo que es perfectamente legal que empleados o funcionarios de esta entidad puedan ser beneficiarios de premios o reintegros.

Cuarto, en los estados democráticos de derecho, las loterías públicas están sujetas a exhaustivas auditorías para vigilar el uso correcto de los recursos económicos administrados, además de las internas que se hacen de manera habitual. En Texas, por ejemplo, la Ley Estatal de la Lotería dispone en el artículo 466.017 que "el director ejecutivo deberá contratar a un contador público certificado para conducir una auditoría independiente para cada año fiscal de



Maximiliano Orona Ruelas

todas las cuentas y transacciones de la lotería. El contador público certificado deberá presentar el reporte al director ejecutivo, a la Comisión, al Gobernador, al Contralor del Estado y a la Legislatura". En México, la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública no prevé ningún tipo de control, ni auditoría interna, ni mucho menos externas, con lo que se amplían las posibilidades legales, pero ilegítimas, del presidente de la república para una disposición confidencial de los recursos de la lotería en pro de su propia formación política.

El asunto es mucho más complicado en el país, pues al no existir una ley de acceso a la información no es posible materializar un sistema público de rendición de cuentas. Y es que incluso, aceptando que la propia Lotería Nacional tenga, sin que la ley lo obligue, una contraloría interna, sus resultados e informes carecen de la confiabilidad que da la publicidad y la comparabilidad de resultados contables, circunstancia que convierte un asunto que debe probarse debidamente en un asunto de fe. De nueva cuenta, se puede afirmar que sólo con la transparencia informativa derivada de un mandato de ley será posible terminar con la corrupción que florece en la oscuridad y en el secreto.

Se comprende ahora como este marco legal de la información en México ha generado ventajas ilegítimas, pero legales en algún sentido, al régimen revolucionario e institucional durante siete décadas. Hoy, que nace el germen de un régimen nuevo, debe insistirse en una revisión profunda de este orden jurídico, de tal suerte que forme parte de la reforma del Estado, de la transición hacia un Estado democrático de derecho. Si ha sido criticable que el Partido Revolucionario Institucional haya mantenido su hegemonía con el auxilio de un régimen legal a modo, también lo sería que otro partido preservara esa

ventaja para mal de los intereses de México, independientemente de que sea el Partido Acción Nacional o el Partido de la Revolución Democrática. Por tal virtud, México debe iniciar la discusión para dotarse de una nueva Constitución política que refleje el proceso de cambio democrático. En el ámbito de la comunicación, la nueva Constitución debe crear de manera taxativa reglas que:

a) Constituyan una entidad autónoma reguladora de las concesiones en materia de radio y de televisión y con atribuciones para expedir directrices programáticas en los medios electrónicos.

b) Introduzcan el concepto de derecho de acceso a la información pública y las herramientas adjetivas para su oportuno ejercicio.

c) Determinen que en ningún caso habrá diferencias de precios entre la publicidad comercial y la publicidad política, como hoy existe, salvo en materia electoral.

d) Establezcan el derecho de réplica frente a informaciones inexactas o que resulten agraviantes para las personas en los medios de comunicación, de suerte que se optimice desde un punto de vista procesal el derecho sustantivo que actualmente existe en México derivado de la Convención Americana de los Derechos Humanos, la cual ha sido reconocida por el país en los términos del artículo 133 constitucional.

e) Introduzcan los derechos al secreto profesional y a la cláusula de conciencia del periodista, como garantías instrumentales sucedáneas del derecho a la información.

Con estas nuevas bases constitucionales y un novedoso y armónico conjunto de leyes secundarias y orgánicas se podrá iniciar con plena

seguridad jurídica el camino hacia la democracia informativa que México reclama.

NOTAS

- 1 Hans Speir, "Historical Development of Public Opinion", *American Journal of Sociology*, 55, número 4, 1950, pp. 376-388.
- 2 James Beniger, "Toward an old new paradigm. The half century flirtation with mass society", *Public Opinion Quarterly*, 51, 1987, pp. 46-66.
- 3 *Tratado sobre la naturaleza humana*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 29.
- 4 Citado por Elisabeth Noelle-Neumann, *La espiral del silencio*, Barcelona, Paidós, 1995, p. 176.
- 5 "The agenda-setting Function of Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, núm. 36, verano, pp. 176-187.
- 6 María José Canel, *Comunicación política*, Madrid, Tecnos, 1999.
- 7 "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda-setting", *Comunicación y Sociedad*, número 8, pp. 7-32.
- 8 Noelle-Neumann, *op. cit.*
- 9 *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXXIX, p. 1525.
- 10 Cfr. Ernesto Villanueva, *Derecho comparado de la información*, México, UIA-Cámara de Diputados, 1999.
- 11 Cfr. Dave Atkinson y Marc Raboy (comps.), *Public service broadcasting: The challenge of the Twenty first century*, París, Unesco, 1997.
- 12 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, parte II, septiembre de 1995, p. 293.