

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Los límites de las políticas sociales focalizadas. Los mecanismos de influencia de los poderes fácticos en el estado mexicano: el caso de la discusión de la reforma a la Ley Federal de radio y televisión.

Israel Tonatiuh Lay Arellano.

Cita:

Israel Tonatiuh Lay Arellano (2009). *Los límites de las políticas sociales focalizadas. Los mecanismos de influencia de los poderes fácticos en el estado mexicano: el caso de la discusión de la reforma a la Ley Federal de radio y televisión. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/972>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbW/0CB>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Los límites de las políticas sociales focalizadas

Los mecanismos de influencia de los poderes fácticos en el estado mexicano: el caso de la discusión de la reforma a la Ley Federal de radio y televisión

Israel Tonatiuh Lay Arellano
Licenciado en sociología
Master y doctor en ciencias sociales,
Universidad de Guadalajara

LA DISCUSIÓN DE LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

En el año 2001, en la coyuntura delo cambio de partido político al frente de la Presidencia de la República en México, el Gobierno Federal convocó a una Mesa de Diálogo cuyo objetivo fue discutir los principales puntos para emprender una reforma a la legislación de los medios de comunicación electrónica. A este foro acudieron legisladores, funcionarios públicos, políticos, empresarios y un representante de diversas organizaciones de la sociedad civil interesadas en la temática. Sin embargo, esta participación ocasionó a la polarización de muchos de los temas por la diferencia de intereses, lo cual llevó a que Televisa, la empresa más fuerte de país (y se dice que de habla hispana) negociara ocultamente con la Presidencia de la República, por lo que el mes de octubre de 2002, después de la expedición de un nuevo reglamento para la Ley Federal de Radio y TV y de la derogación de un impuesto para los medios electrónicos, la Mesa comenzara a desintegrarse. Aún así, las

organizaciones sociales completaron una iniciativa ciudadana en la materia y la entregaron al Senado de la República.

Debido a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo faculta al Presidente de la República, a los legisladores federales y a las legislaturas de las entidades federativas a presentar iniciativas de ley, los entonces senadores Javier Corral y Raymundo Cárdenas la presentaron como suya, y con el apoyo de más de cincuenta senadores, la iniciativa para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión. Por no convenir a sus intereses, Televisa utilizó diversos mecanismos para entorpecer la discusión de la iniciativa. Uno de estos mecanismos fue la utilización de senadores aliados, tanto por una relación laboral previa, o por el pacto de apoyo en intereses mutuos, lo que causó “el congelamiento” de la discusión por más de tres años.

Sin embargo, debido a los avances tecnológicos en materia de radio, televisión y telecomunicaciones, el texto de la legislación vigente se volvía obsoleto, situación que tampoco convenía a los medios electrónicos, por lo que utilizando su alianza con los legisladores, redactaron y presentaron, ahora en la Cámara de Diputados, una iniciativa para reformar la Ley Federal de Radio y TV y la Ley Federal de Telecomunicaciones. Caso contrario a lo que sucedía en el Senado, esta iniciativa tuvo un proceso sorprendentemente rápido. Ocho días después de su presentación, el Presidente de la Comisión de RTC convenció a los legisladores de la urgencia de aprobar la iniciativa, lo cual hicieron sin haber leído el proyecto de dictamen. Un día después, la Junta de Coordinación Política, que agrupa a los líderes de las fracciones partidistas, aprobó, sorprendentemente con representantes de los titulares, meter al orden del día la votación de la iniciativa y dispensar su segunda lectura, lo que sucedió al día siguiente, aprobándose por unanimidad.

El mismo mecanismo trató de ser utilizado para aprobar la minuta en el Senado de la República, pero la intervención de Javier Corral y un grupo de senadores lo impidió, por lo que el contenido de la minuta se llevó a debate y a consulta con expertos en la materia, quienes en su mayoría rechazaron la redacción de la minuta por beneficiar exclusivamente a Televisa y otros medios electrónicos. Al exterior del ámbito parlamentario, los grupos de la sociedad civil también se manifestaban en contra, así mismo lo hicieron los medios impresos, que fungieron como un contrapeso a las televisoras, mientras que Televisa utilizaba mecanismos de coerción para que otras cámaras empresariales apoyaran la minuta en sus términos. Finalmente la televisora encontró el talón de Aquiles de los políticos, ofrecer a los candidatos presidenciales una mayor tiempo en la pantalla a cambio de la aprobación de la minuta en sus términos. Así lo hicieron mayoritariamente las fracciones del PRI y del PAN, por lo que la madrugada del 31 de marzo de 2006, se aprobaron por mayoría las reformas a ambos ordenamientos.

Un mes más tarde, un grupo de 47 senadores interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una acción de inconstitucionalidad, la cual fue discutida un año después, entre mayo y junio de 2007. El fallo de la Corte declaró inconstitucionales los principales pilares de la reforma, los cuales beneficiaban a la televisora, aunque a la fecha estos huecos no han sido subsanados, y continúa la presión de las televisoras para que no haya una reforma que trastoque sus intereses.

LA DISCUSIÓN TEÓRICA SOBRE ESTE PROCESO

Desde una postura académica y teórica, este proceso presentó varias fases en donde no sólo se puede observar el ejercicio de un poder fáctico por parte de las televisoras y las acciones de los grupos de la sociedad civil para enfrentarlo, sino la *operacionalización* de una democracia deliberativa y los obstáculos reales a los que se enfrenta en su materialización. Si bien la democracia deliberativa es un ideal desde la perspectiva del propio Jürgen Habermas, a través de la investigación doctoral se trató de demostrar que se utilizan mecanismos deliberativos en el sentido de crear consensos entre todos los actores involucrados e interesados en un tema, y que esta discusión puede ser llevada a la agenda pública, por lo que más que un ideal teórico, es un mecanismo de participación social.

Ahora bien, sin entrar al debate acerca del nivel de la calidad de la democracia en que vivimos, ésta sí afecta la materialización de la democracia deliberativa tanto en su segunda fase como en su contexto de decisión, ya que la colocación de intereses particulares por encima de los públicos, es uno de los principales obstáculos para este mecanismo deliberativo. En este sentido, la voluntad política es una pieza clave para generar consensos, sin ella el proceso se vuelve estéril.

El ideal de la democracia deliberativa supone una discusión entre iguales y el consenso sobre una determinada temática. Sin embargo, esta última característica es vulnerable en nuestra realidad, pues si los grupos de interés que participan en este proceso tienen ideas opuestas irreconciliables y ninguno quiere ceder, quienes tengan la capacidad de negociación en otra esfera o nivel, abandonan la deliberación, así como sucedió en la primera etapa de la discusión de la reforma a la LFRT, lo que evidenció que para el gobierno de Vicente Fox, la democracia no sólo se reducía a un concepto electoral, ya que la transparencia y la incorporación de la sociedad civil a la discusión de la agenda pública no formaba parte de su concepción.

La negociación oculta que mantuvo Televisa con el Gobierno logró la derogación del acuerdo presidencial que instrumentaba el otorgamiento del 12.5% de tiempo aire puesto a disposición del Estado, así como la reforma del reglamento de la LFRT. Esta acción fuera de la discusión de la *Mesa*

de diálogo si bien no la canceló formalmente, sí repercutió en que varios representantes la abandonaran, no así los de la sociedad civil, y aunque el debate había dado muy pocos resultados en cuanto a alcanzar consensos en los temas importantes, o en aquellos en los que estaban más interesados las organizaciones sociales, éstas decidieron continuar el proyecto de redacción y presentarlo como propio ante el Poder Legislativo, en este caso al Senado de la República.

En el Senado, éste no permitió mayor participación de estas organizaciones en la discusión interna. Por lo que sin un cabildeo directo por parte de los proponentes, el proyecto ciudadano se enfrentó con mayor dureza a un obstáculo evidente: los temas no consensuados en la *Mesa de Diálogo* que fueron incorporados sólo con el aval de los grupos de la sociedad civil. Analíticamente, esta situación mostró la contradicción que se había suscitado en el proceso: la falta de voluntad política, por parte de los integrantes de *Mesa de Diálogo*, como por el Gobierno mismo, para discutir las propuestas emanadas de los grupos de la sociedad civil; y la creencia de estos grupos de que se podía conseguir una reforma en la materia sin el aval de todos los actores relacionados con la materia. En este sentido, los intereses de estas asociaciones se enfrentaron directamente con los de los medios electrónicos y su poder fáctico.

Si seguimos una definición tajante de poder fáctico, este es el poder que se ejerce de facto, por encima de cualquier autoridad o regulación, sin embargo, en el caso de esta investigación, los medios no tienen esta característica, sino que se alían e influyen en el Estado para preservar sus intereses. El mecanismo que utilizan inicia en su capacidad de negociación de acuerdo al estatus que tienen en el ramo de su actividad, y aunque la utilización de este poder fáctico se aprovecha de los huecos en el estado de derecho, al mismo tiempo éste es su límite.

Otra característica del poder fáctico de los medios electrónicos, que se muestra a través de esta investigación, es que su aplicación tiene diversos alcances, dependiendo del periodo. Sus negociaciones son más efectivas entre más cerca se encuentre algún proceso electoral, y es menor en tiempo donde no hay elecciones. De esta manera, los mecanismos de influencia de Televisa, en el proceso de discusión de la reforma a la LFRT y a la LFT, y que son descritos a lo largo de esta investigación, fueron los siguientes:

La negociación en base a la capacidad de audiencia televisiva. En periodos electorales la información (o desinformación) de los ciudadanos es un factor determinante para la emisión del sufragio, lo que puede constatarse en la guerra de *spots* del proceso electoral federal de 2006. En periodos no electorales se ofrece la imagen a través de la televisión para promocionar los logros de gobierno o las bondades de los proyectos gubernamentales.

La negociación de espacios para propaganda pre electoral y electoral. A través de esta negociación se controló a aquellos legisladores que aspiraban a otro cargo de elección popular.

La negociación en base a la capacidad de infraestructura tecnológica. Televisa utilizó este tipo de negociación con otros actores empresariales del área de telecomunicaciones, pues en diversos casos las empresas de este rubro necesitan forzosamente esos servicios para poder prestar los suyos. Como ya se señaló en la página 88, a nivel nacional Televisa tiene el 100% del control de la televisión satelital, el 35% de la fibra óptica, el 38% de los sistemas de televisión por cable y avanza para obtener las cuatro únicas plataformas para la transmisión de contenidos. Cuando la negociación no arrojó el resultado esperado, entonces la televisora recurrió a la presión y el chantaje.

La descalificación de adversarios. Cuando el debate se volvió crítico a la televisora, ésta recurrió a la descalificación del personaje, utilizando no sólo sus medios audiovisuales, sino en radio y en sus ediciones impresas.

Ahora bien, basándonos en las evidencias testimoniales, la influencia de Televisa tuvo mayor éxito debido a tres variables importantes: la debilidad de la figura presidencial, a causa una mayor actividad de la oposición en el Poder Legislativo a partir de 1997; la propia permisión del Ejecutivo Federal, al negociar derechos del Estado (como el impuesto del 12.5% de las ganancias de las televisoras entregable en especie) por cuestiones particulares, como lo señala Felipe Vicencio; y la falta de consensos para detener las acciones del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial a partir de la LVIII Legislatura (año 2000), lo que ocasionó que estas negociaciones, más que beneficiar al Poder Ejecutivo o a su partido, sólo favorecía la imagen del Presidente en la televisión, pero fue ésta quien comenzó a marcar la propia agenda pública.

Esta nueva relación entre los medios y el Poder Ejecutivo desató hechos ilícitos en diversas ocasiones, cuya respuesta del Gobierno fue nula. En este sentido resaltan cuatro ejemplos: Primero, a un par de meses del *Decreto*, en el mes de diciembre de 2002, con la toma de la antena transmisora de Canal 40 por parte de TV Azteca, a lo que el Presidente señaló que se trataba de un litigio entre particulares. Segundo, la coerción sobre Raúl Aréchiga Espinoza para traspasar la concesión de canal 28 a Vázquez Raña, y así pudiera volver a operar Aerocalifornia¹, violando la LFRT. Tercero, la presión sobre Radio Monitor, programa informativo de José Gutiérrez Vivó, que lo llevó a su salida del aire entre el 29 de junio y el 3 de septiembre de 2007. Y cuarto, la salida de Carmen Aristegui de la W

¹ Sosa, Gabriel “Cadena 3: revelaciones a dos años” en Columna “Telecom. Y Medios”, Diario *El Universal*, 24 de junio de 2008.

Radio a principios de enero de 2008, en donde Televisa argumentó que la decisión había sido tomada por la empresa española PRISA, quien administraba sus contenidos, lo cual es violatorio de la LFRT.

Estos ejemplos muestran que la influencia de los poderes fácticos impactan de manera negativa en la democracia y que, peor aún, son características de un gobierno autoritario, el cual decidió aliarse a los grandes concesionarios, y no que éstos se aliasen con él, lo cual marcó una clara diferencia en el sentido de dependencia, situación que consolidó el poder fáctico de Televisa.

Esta influencia de Televisa también se ejerció en el Poder Legislativo. Primero en el Senado de la República, al lograr detener por casi tres años la discusión de las reformas a la LFRT, desde su presentación como iniciativa en diciembre de 2002 hasta finales de 2005. Pero la no discusión de esta iniciativa, de origen ciudadano, también le perjudicaba a la propia empresa televisiva, pues al no sacar de la obsolescencia a esta legislación, los medios electrónicos no podían avanzar con certeza jurídica en la llamada convergencia tecnológica. Por lo que más fácil que discutir la iniciativa en el Senado fue impulsar la presentación de otra en la Cámara de Diputados, presumiblemente redactada en la dirección jurídica de Televisa, en donde fue aprobada por unanimidad tan sólo unos días después de su presentación ante el Pleno. Este transcurso sorprendentemente rápido se logró bajo dos factores: el apoyo de los diputados que guiaban el proceso legislativo (en las Comisiones unidas de comunicaciones y RTC, y en la sesión de pleno), que obviamente estaban aliados a la televisora, y que convencieron a sus compañeros de que se trataba de una iniciativa y dictamen sin complicaciones; y la ignorancia del contenido tanto de la iniciativa como del dictamen, por parte del resto de los legisladores.

Fue una verdadera sorpresa para los diputados federales enterarse después del contenido del dictamen que habían avalado, el cual no sólo se pretendía que tuviera el mismo proceso en el Senado, sino que además canceló, casi de forma automática, la discusión de la iniciativa de 2002. Si bien en esta Cámara el procedimiento legislativo incluyó consultas con especialistas en la materia, el proceso electoral federal de 2006 provocó el mismo fin que en la Cámara de Diputados, esto es, la negociación de Televisa con los dirigentes del PRI y del PAN dieron la línea para votar la minuta en sus términos la madrugada del 31 de marzo de 2006. De esta manera, la televisora había podido influir en la toma de decisiones de dos poderes federales.

Sobre el tercer poder, el Judicial, su turno ante la influencia de los poderes fácticos se dio un año después, cuando se comenzó con la discusión de la acción de inconstitucionalidad presentada por 47 senadores en el mes de mayo de 2006. Previo al comienzo de este debate en el Pleno de la SCJN, las televisoras, aunque mayormente TV Azteca, iniciaron una campaña en contra del Ministro ponente, Salvador Aguirre Anguiano, y señalaban los perjuicios para el país en caso de que se invalidaran las

reformas a la LFRT y a la LFT. Después de nueve sesiones, el fallo de la Corte fue invalidar al declarar inconstitucionales algunos artículos y parte de otros. La importancia de este proceso fue su transparencia y que las televisoras no habían podido influir a su favor en el mismo. Tras esta decisión, la materia regresaba a la arena del Poder Legislativo, ya que se requeriría de una nueva reforma para corregir los artículos declarados inconstitucionales.

Debido a la agenda política del país, esta reforma se postergó para dar lugar a otras discusiones de urgente resolución, éstas aunque ajenas a la LFRT y a la LFT, también abordaron la temática de los medios, de la participación ciudadana y de los poderes fácticos. En la reforma electoral, uno de los temas cruciales fue la prohibición de la contratación privada de publicidad electoral, lo que provocó una intensa reacción de los medios, quienes incluso se hicieron presentes en una de las sesiones del Senado de la República para reclamar por este hecho, pero al encontrarse en un periodo no electoral, la capacidad de influencia de los medios fue menor y su poder fáctico no se aplicó. En la discusión de la reforma energética, los grupos de la sociedad civil tuvieron acceso a la participación en foros de consulta. Este proceso finalizó con un dictamen de consenso.

En esta especie de *campana de Gauss*, en donde el proceso electoral es el punto más alto, los poderes fácticos son más efectivos, mientras más alejado de este punto, su capacidad de influencia disminuye. Cualquier discusión legislativa relevante, como los debates pendientes sobre la reforma a la LFRT, a la LFT, y otros como el derecho de réplica, se convierten en un arma en contra de los propios legisladores, si se realizan en periodo electoral, ya que los intereses de los medios perdurarán por encima de los públicos. Aunque de cualquier manera, ese debate será de suma importancia para observar el desarrollo de otros tópicos: la capacidad de regulación del Estado, el fortalecimiento de los poderes fácticos, la maduración de los grupos de la sociedad civil y su capacidad de organización y gestión.

Finalmente, la opacidad en cuanto a la transparencia y acceso a la información no es una condición o mecanismo de los poderes fácticos, sino una muestra de que esta cuestión no es prioridad para el actual régimen, aunque no se trata de algo menor, pues la capacidad de acceso a la información y la transparencia misma, son elementos que cuantifican la calidad de la democracia en que vivimos. Todo lo anterior enriquecerá los futuros análisis teóricos en estas materias en el campo de las ciencias sociales.

Bibliografía

- Arato, Andrew 2001 *Sociedad civil y teoría social*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ardití, Benjamín 2005 *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Editorial Anthropos-UNAM, México.
- Corral, Javier & Arredondo, Pablo 2007 *La Ley Televisa: balance y perspectiva*, Universidad de Guadalajara-AMEDI, México.
- Crouch, Colin 2004 *Posdemocracia*, Editorial Taurus, México.
- Chávez Carlos 2005 “Sociedad civil y tercer sector en la discusión del segundo circuito de la política”, en: Ardití, Benjamín (ed) *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Editorial Anthropos-UNAM, México.
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto, Panfichi, Aldo 2006 *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica-Ciesas-Universidad Veracruzana, México.
- Elster Jon (compilador) 1998 *La democracia deliberativa*, Gedisa Editores, España.
- Habermas, Jürgen
- *Facticidad y validez*, editorial Trotta, Barcelona, España.
- Held, David 2002 *Modelos de democracia*, Alianza ensayo, Madrid, España.
- O'Donnell, Guillermo 2004 *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. El debate conceptual de la democracia*, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, Perú.
- Roitter, Mario 2005 “El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil”, en: Ardití, Benjamín (ed) *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Editorial Anthropos-UNAM, México.