

régimen legal de los medios de comunicación colectiva en México

JORGE PINTO MAZAL

Introducción

La presente monografía ha sido elaborada con el fin de participar en el concurso de oposición para obtener la definitividad de la cátedra "Régimen Legal de los Medios de Comunicación Colectiva en México", que se imparte en el tercer semestre de la carrera de periodismo, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Para cumplir con el tema, debido a su extensión y contenido, fue necesario rebasar el límite establecido de veinte cuartillas. La amplitud de conceptos del tema en cuestión, hicieron imposible reducir aún más la extensión de este trabajo, a pesar del enorme esfuerzo de síntesis realizado; síntesis que en algunos casos nos llevó a enunciar únicamente alguno de los incisos de este tema. Tenemos, pues, que el trabajo ha estado condicionado por su extensión y por el lapso de tiempo concedido. No obstante lo anterior, se ha procurado que la monografía, tal como está, resulte un trabajo completo, dentro de sus dimensiones.

El tema objeto de este trabajo, es un capítulo introductorio a un curso de tercer semestre de una licenciatura, que tiene por objeto situar al alumno dentro de un contexto teórico e histórico básico, que le permita entender mejor el estudio concreto de nuestra legislación en materia de comunicación colectiva.

1. LA INFORMACIÓN, LA SOCIEDAD, EL ESTADO, EL GOBIERNO Y EL CIUDADANO

1.1. *La información como hecho inherente a la vida social humana*

El intercambio de información, de conocimientos y de ideas, constituye uno de los elementos esenciales que

condiciona la existencia, la supervivencia y la acción de una sociedad determinada.

El instrumento más completo y más importante para transmitir y recibir información es sin duda alguna el lenguaje. El lenguaje "es un conjunto de signos intersubjetivos que hacen posible la comunicación entre los hombres", nos dice Nicola Abbagnano.¹

El lenguaje constituye un hecho social, un producto de elaboración complicada y lenta realizada en el seno de la vida en sociedad; por ningún motivo podría pensarse que el lenguaje sea obra de un individuo o de un pequeño grupo de individuos. El hombre, para vivir en sociedad, para vincularse y relacionarse con otros individuos, para recibir noticias y opiniones, para conocer y para transmitir conocimientos, requiere del lenguaje como instrumento y vehículo de comunicación indispensable.

En las sociedades primitivas, el intercambio de información era personal, directo e inmediato; una persona (emisor) entraba en contacto con otra (receptor) a través del lenguaje. Una de las principales limitaciones de la comunicación directa es la escasa posibilidad de difusión de información en forma simultánea a grupos numerosos, en virtud de que la comunicación está subordinada al contacto físico entre los interlocutores. Además de la limitación espacial aludida, existe también una limitación temporal, pues no es posible garantizar la continuidad y la fidelidad de los mensajes en el tiempo, ya que son transmitidos por vía oral, lo que imposibilita el registro y la retransmisión fiel de las ideas, de los conocimientos y de la información en general.

La aparición de la escritura hace posible transmitir

¹ Nicola Abbagnano. *Diccionario de filosofía*, 2a. edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 722.

de una generación a otra, con gran fidelidad y de manera permanente, los elementos esenciales de la cultura de una sociedad determinada. Antonio Caso en su tratado de *Sociología* dice que "sólo son históricos los pueblos que poseyeron el pensamiento escrito".² La escritura constituye un progreso indudable de la civilización.

La escritura permitió registrar y transmitir información en el tiempo y en el espacio, independientemente de los individuos que la generaron; con este nuevo medio, las relaciones sociales adquirieron un grado superior de objetividad y de complejidad.

El descubrimiento de la imprenta permite al hombre multiplicar las posibilidades de información en el seno de una sociedad determinada y de hacer trascender a otras sociedades dicha información, lo que hizo posible difundir las ideas a un número casi ilimitado de destinatarios.

La imprenta hace que el conocimiento, reservado tradicionalmente a los eruditos, trascienda a núcleos mucho más extensos de la sociedad, al mismo tiempo que permite que un mayor número de personas pueda expresar y difundir sus ideas a través de ese nuevo medio.

La invención de la imprenta, dice Luis Castaño, "hizo posible el nacimiento de la prensa periódica, difundiendo universalmente el pensamiento, poniendo la instrucción al alcance de grandes sectores de la población, empezaba a preparar el terreno para lograr transformaciones políticas trascendentales".³ La prensa juega un papel muy importante en las grandes luchas sociales del siglo XVIII, ya que a través de ésta se difundieron las ideas relativas a la independencia política de los pueblos de América y a la lucha por los derechos del hombre y del ciudadano en Europa.

En el transcurso del siglo XVIII y del XIX, el mejoramiento de las técnicas de producción promovió el desarrollo de las ciudades; asimismo se introdujo una nueva división del trabajo de la industria y del campo, un nuevo tipo de comercio internacional y la consolidación de enormes mercados nacionales, que hicieron aparecer nuevos tipos de relaciones sociales y nuevas obligaciones del hombre con la sociedad.

Estos cambios, junto con la escolarización creciente, el sufragio universal, el desarrollo tecnológico de la

imprenta, la industrialización, la urbanización, etcétera, hicieron posible que la información llegara a estratos mucho más amplios de la sociedad.

Los avances tecnológicos se multiplican al iniciarse el siglo XX, "la cantidad de transformaciones suscitan instituciones, estructuras, formas nuevas de organización, de producción y una nueva cualidad de civilización",⁴ afirma Georges Friedmann, señalando además que estos hechos constituyen la nueva civilización técnica cuyos elementos más importantes "son la producción en gran escala, el consumo de masas y los medios de comunicación de masas".⁵ De acuerdo con Friedmann, los medios masivos de comunicación y con ellos la información, constituyen una de las características principales de las sociedades modernas.

Los nuevos descubrimientos y la revolución tecnológica en los medios de comunicación traen consigo la difusión masiva de información. La impresión mecánica y el copiado a gran velocidad permiten el tiraje de cientos de miles de ejemplares en muy poco tiempo; el desarrollo del transporte permite distribuir periódicos y revistas en forma muy rápida y en extensas áreas geográficas; el teléfono, el telégrafo, el cine, la radio y la televisión, permiten la transmisión instantánea de acontecimientos a grandes distancias y de un Estado a otro. Los medios de comunicación han convertido al hombre del siglo XX en un individuo informado y en cierta forma universal.

Este enorme desarrollo ha hecho que el hombre contemporáneo viva inmerso en un flujo constante e ininterrumpido de información; el estado del tiempo, la situación internacional, la conquista del espacio, los precios del mercado de valores, los resultados deportivos, etcétera, condicionan la vida diaria del ciudadano medio de la sociedad industrial.

La situación descrita no corresponde a la realidad de los llamados países subdesarrollados, ya que, a diferencia de lo que ocurre en los países industrializados, los medios de información se concentran en las áreas urbanas. Por otro lado, el desarrollo de los medios de información ha sido sumamente precario en estos países. Mientras que en los Estados Unidos hasta el año de 1964 existían 2 200 diarios, 5 700 estaciones de radio y 579 estaciones de televisión, en toda América Latina, incluyendo Brasil, había únicamente 750 diarios, 1 900

² Antonio Caso. *Sociología*, 12a. edición, México, Porrúa Hnos., 1962, p. 219.

³ Luis Castaño. *Régimen leval de la prensa en México*, México, Edit. Porrúa, S. A., 1962, p. 3.

⁴ Friedmann Georges, Alain Tourraine y otros. *Civilización técnica y sociedad de masas*, Buenos Aires, Rodolfo Alonso Editor, 1972, p. 11.

⁵ *Ibidem*, p. 16.

estaciones de radio y 258 estaciones de televisión. Por otro lado, en los propios Estados Unidos, por cada cien habitantes había —hasta 1964— 25 ejemplares de periódico, 73 aparatos de radio y 23.4 aparatos de televisión, y en América Latina esa proporción era de ocho ejemplares de periódico, 11 aparatos de radio y 2 receptores de televisión.⁶

Esta breve síntesis del desarrollo de los medios de comunicación y su relación inmediata con la sociedad, permite afirmar que éste es, cada vez más y de una manera evidente, un hecho inherente a la vida social.

1.2. *La información como necesidad social que debe satisfacerse*

Hemos señalado cómo la información constituye un fenómeno social. Pasaremos ahora a analizar en forma sintética cuál es su papel en la sociedad contemporánea y cuáles son las necesidades sociales que satisface.

La información cumple, en primer término, un papel político muy importante, pues se encarga de difundir hechos políticos y económicos trascendentes, programas de gobierno, de los partidos o de los candidatos; los proyectos de ley, los debates parlamentarios, la opinión de personalidades autorizadas, etcétera. La difusión de estas cuestiones tiene enorme interés para los ciudadanos, ya que a partir de esta información pueden normar sus opiniones y en cierta forma su acción ciudadana. La información, sin duda alguna, educa civilmente a los individuos.

Para algunos teóricos de la información, en la actualidad los medios de información no cumplen con esta función; señalan con razón que generalmente esos medios (empresas periodísticas y radiodifusoras) responden a intereses económicos y políticos particulares muy concretos, ya que los propietarios, empresarios y administradores, públicos o privados de estos medios, son los que dictan la política editorial, y por lo tanto buscan llevar a sus lectores y espectadores hacia sus puntos de vista, posiciones políticas e intereses particulares, que en la gran mayoría de los casos no coinciden con el interés general de la sociedad.

Se dice también que muchas veces la presentación de noticias se hace en forma dissociada y con comentarios tendenciosos, conformes a la línea editorial de

los medios, y que éstos, más que informar a la sociedad, la desorientan, desinforman y manipulan.

Además de cumplir funciones políticas, los medios de información se han convertido en importantes instrumentos de fomento del desarrollo económico y social; a través de la difusión masiva de conocimientos, de campañas de salubridad, de la difusión de técnicas de producción agrícola, y en general como instrumentos de movilización social.

En la sociedad industrial, la jornada de trabajo y el número de días laborables tiende a reducirse, lo que ha traído como consecuencia que los individuos en estas sociedades cuenten con más tiempo libre. Este fenómeno ha hecho que los medios de información satisfagan también necesidades sociales de entretenimiento y diversión.

Una de las necesidades sociales más importantes es la relativa a la prestación de servicios educativos y culturales. Los medios de comunicación se utilizan cada vez más como importantes instrumentos educativos de jóvenes y adultos, y en algunos países son parte integral de los sistemas educativos.

Con esta enumeración condensada, podemos apreciar cómo la información cumple con una serie de funciones de carácter concreto que satisfacen, de manera indiscutible, necesidades muy importantes dentro de la sociedad contemporánea.

1.3. *La información como elemento fundamental para las decisiones que afectan a la cosa pública*

La información en las sociedades modernas es un elemento utilizado cada vez más por los gobiernos en el proceso de toma de decisiones. Karl Deutsch afirma que los gobiernos modernos deben contar con sistemas de decisión "equipados con dispositivos adecuados para la recolección de información externa e interna y para su transmisión a los puntos donde se efectúan las decisiones, así como para su análisis y evaluación antes de que ésta se tome".⁷

Dentro de los gobiernos modernos, los poderes del Estado en general, y en particular, deben contar con información proveniente de su propia estructura u organización interna; secretarías de Estado, ministerios, departamentos, etcétera y al mismo tiempo es necesario

⁶ Wilbur Schramm. *L'information et le développement national*, París, UNESCO, 1966, pp. 119-120.

⁷ Karl Deutsch. *Los nervios del gobierno*, Buenos Aires, Paidós, 1966.

que conozcan en forma sistemática qué es lo que dicen la prensa, la radio, la televisión, los partidos políticos, las organizaciones sociales y la opinión pública en general.

En el campo de la teoría de la decisión, D. J. White, al hablar de la importancia de la información en el proceso de toma de decisiones, insiste en esa tesis, al considerar indispensable que los gobiernos antes de tomar decisiones cuenten con información cierta y completa, relacionada con el objeto de la futura decisión. A este respecto, White dice que "en la medida que la información se considere válida e incuestionable, proporcionará las bases sobre las que fijar cualquier razonamiento en una situación problemática".⁸

Una gran cantidad de actos del gobierno afectan a la totalidad de la sociedad o a sectores importantes de ésta, de ahí la importancia que tiene el hecho de que los gobiernos cuenten con información necesaria antes de realizar algún acto que pueda lesionar intereses legítimos y para prever las posibles consecuencias de una decisión, evitando así, en la medida de lo posible, reacciones en contra.

Alfred Sauvy dice con razón que los gobiernos elegidos democráticamente deben preocuparse por conocer de manera sistemática la opinión del conjunto de los gobernados, ya que con el poder público "no han recibido del cuerpo electoral suficientes indicaciones para decidir en relación con diversos problemas que se le plantean";⁹ esta afirmación es extensiva a cualquier clase de gobierno que quiera perdurar, aunque es inherente al gobierno democrático, el cual no se concibe sin un sistema adecuado de información pública por el cual el gobierno informa y se informa, garantizando a la vez la posibilidad de que los ciudadanos en lo individual o a través de sus asociaciones privadas o públicas se informen e informen a la sociedad.

El propio Sauvy recuerda que algunos gobiernos, para conocer la opinión de sus gobernados en relación con una ley o un acto de gobierno, consultan a los ciudadanos a través de refrendos o plebiscitos. Si bien en algunos casos el referéndum puede proporcionar a los gobiernos información directa y oportuna sobre asuntos concretos, resulta un procedimiento sumamente costoso y difícil, por lo que su utilización se limita solamente a casos muy especiales.

⁸ White, D. H. *Teoría de la decisión*, Madrid, Alianza Universidad, 1972, p. 186.

⁹ Alfred Sauvy. *La opinión pública*, España, Oikos-Tau, Colección *¿Qué sé?* núm. 15, 1971, p. 123.

1.4. Necesidad de la información pública, oportuna y suficiente en el Estado moderno

Los gobiernos, además de informarse, deben informar oportunamente a los ciudadanos de todos aquellos asuntos de interés general. En los estados modernos la información es una necesidad que los gobiernos están obligados —por ley en muchos casos— a satisfacer. Con relación a esto, Henrique González Casanova destaca la visión que tuvieron los innovadores del siglo XVIII y XIX "al conferir a los gobernantes la responsabilidad de informar y de informarse".¹⁰

Cabe recordar que una de las características principales de la ley es su publicidad; antes de que los gobernados o destinatarios de una disposición legislativa tengan que cumplirla, y se tenga por disposición obligatoria, los ciudadanos deben estar en condiciones de conocerla.

En nuestro país, la Constitución establece en su artículo 72, inciso a), la obligación del ejecutivo de publicar las leyes aprobadas por el Congreso. La ignorancia del derecho o de las leyes debidamente promulgadas no sirve de excusa y a nadie beneficia.

Karl Deutsch, al hablar de la necesidad de que el poder ejecutivo informe, afirma que no es posible exigir que se cumpla un mandato "sin un flujo de información que llegue previamente a quienes deben de cumplir esa orden",¹¹ ya que es imposible que alguien pueda cumplirla, a menos que sepa de qué orden se trata, de tal modo que "la información debe preceder a la obediencia".¹²

Además de la obligación de publicar y difundir las disposiciones legislativas, hay países como el nuestro en los que el jefe del ejecutivo rinde un informe anual a la nación sobre el estado que guarda la administración pública, y acerca de los principales actos de gobierno y acontecimientos políticos, económicos y sociales más relevantes.

En los Estados modernos se ha extendido el uso de las llamadas conferencias de prensa y los discursos televisados en los que el jefe de la nación se dirige a la ciudadanía para informar acerca de algún acontecimiento trascendente y de interés general.

Por otro lado, los gobiernos deben proporcionar in-

¹⁰ Henrique González Casanova. "La comunicación gubernamental", *Revista Mexicana de Ciencia Política*, núm. 61, F.C.P.S., UNAM, 1971, p. 359.

¹¹ Karl Deutsch. *Op. cit.*,

¹² *Op. cit.*, p. 177.

formación pública acerca del crecimiento de la población, de la industria, de la producción, y en general todo tipo de estadística y censos. En nuestro país, dice González Casanova, "el gobierno, que tiene —por ley— la obligación de informar y de publicar, cuenta con una serie de órganos en las dependencias del sector público que cumplen funciones de información, publicidad y propaganda a través de la prensa y, en menor medida, de otros medios de comunicación".¹³

Hay además ciertas leyes, como las relativas al presupuesto de egresos e ingresos de los Estados que por su contenido e importancia deben ser ampliamente difundidas, con el fin de que los ciudadanos las conozcan con todo detalle, incluyendo su discusión en el seno del poder legislativo.

1.5. *La información y la opinión dentro de la teoría del Estado moderno*

"El Estado moderno ha nacido como unidad de asociación, organizada conforme a una constitución, gracias a haber dominado el doble dualismo que forman el rey y el pueblo y el poder espiritual y temporal",¹⁴ afirma Jellinek.

En el feudalismo existía una precaria división del trabajo y las comunidades eran pequeñas unidades económicas autosuficientes.

Después del derrumbe de los poderes feudales, la monarquía absoluta llevó sin darse cuenta un proceso de nivelación, a través del cual una sociedad sumamente estructurada y dividida, llega a ser una sociedad en la que en principio los individuos gozan de igual capacidad jurídica.

En esta época surge la idea de la lealtad para con la nación y el Estado, en primer término, sustituyendo, por una parte el compromiso con una comunidad local, y por la otra, la vieja subordinación del hombre a la iglesia. "Las responsabilidades simplemente locales y de áreas distintas se fundieron en una sola responsabilidad más amplia, la del individuo para con su nación y la del ciudadano para con su Estado",¹⁵ dice Hallet Edward Carr.

La formación de los Estados modernos recibe su forma acabada, mediante las transformaciones llevadas

en el seno de los propios estados, a consecuencia de movimientos revolucionarios.

Jellinek nos dice que las características esenciales del Estado moderno son "la unidad, su organización conforme a la constitución y la autolimitación del estado frente al individuo".¹⁶

Jellinek considera al Estado como una comunidad o grupo social residente en un territorio determinado, con un poder preponderante o soberano.

El poder del Estado tiene una serie de limitaciones frente al pueblo; los ciudadanos gozan de una serie de libertades formales consagradas en una constitución. Hay ciertas áreas de acción en las que el Estado se abstiene de intervenir. Entre esas libertades se encuentran la libertad de expresión y la libertad de prensa, consignadas en casi todas las constituciones de los estados modernos, desde las primeras constituciones americanas, posteriores a la independencia.

Con la llegada de la llamada revolución industrial se desarrolla la gran industria, el empleo en gran escala, dando comienzo a una época de especialización, de división de labores y de gran concentración industrial, lo que trajo como consecuencia el enorme crecimiento de las ciudades y la ruina de las pequeñas células auto-suficientes.

Con la revolución industrial, dice Carr, surge "la idea nueva y revolucionaria del individuo empresario que sabe hacerse rico en competencia con otros individuos proveyendo servicios útiles a la comunidad".¹⁷

El régimen económico del siglo XIX produjo su propio orden político en el que los hombres, supuestamente iguales y libres, de acuerdo con las libertades formales consignadas en las constituciones, competían libremente en la industria y el comercio. Las funciones del Estado estaban limitadas debido a que éste reconocía al individuo una serie de derechos, por lo tanto la acción del Estado se restringía a la prestación de servicios no lucrativos y a actividades de orden policial, lo cual permitió a Lassalle hablar del "estado gendarme".

La tesis de que los hombres podían competir en igualdad de circunstancias porque eran "libres e iguales" acabó por desacreditarse y hacerse insostenible, ya que en la realidad continuaron —y en algunos casos se acentuaron— las enormes desigualdades en el seno de las sociedades y estados de ideología liberal del *laissez-faire*.

¹³ *Op. cit.*, p. 360.

¹⁴ G. Jellinek. *Teoría general del estado*, México, C.E.C. S.A., 1958, p. 265.

¹⁵ Hallet Edward Carr. *La nueva sociedad*, México, F.C.E., Breviarios, 1969, p. 33.

¹⁶ *Op. cit.*, p. 267.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 33.

Las pequeñas y medianas empresas fueron absorbidas por las más grandes y empezaron a aparecer los consorcios y corporaciones monopolistas. El resultado de la libre competencia fue la destrucción de la competencia.

En las primeras décadas de este siglo el sistema capitalista de libre empresa se ve envuelto en agudas crisis, cada vez más graves y frecuentes, lo que según Carr “provocó e hizo inevitable la intervención del estado como fuerza encauzadora del orden económico más o menos activa”.¹⁸

A partir de entonces, el Estado juega un papel cada vez más importante en la sociedad participando en la economía y en todos los órdenes de la vida social, y en los últimos años ha habido un enorme incremento en los poderes del Estado en las sociedades capitalistas; los hombres dependen cada día más del Estado. A este fenómeno se le conoce entre los marxistas como “capitalismo de Estado”.

Para poder apreciar el enorme poder del Estado en las sociedades contemporáneas, basta revisar nuestras leyes y nuestra realidad para apreciar el enorme poder del jefe del Estado mexicano en materia social, política y económica. Jorge Carpizo en su libro *La Constitución de 1917*, al enumerar las facultades del jefe del Estado mexicano señala que “el presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII. Sus poderes son amplios y su campo de acción casi no tiene restricción”.¹⁹

La democracia es esencialmente una forma de gobierno o un sistema político.

La democracia liberal descansa en las llamadas libertades individuales consagradas en la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano y en la participación de los individuos en el gobierno de un Estado determinado. Thomas Jefferson escribió en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, en 1776, que todos los hombres nacen iguales, “que todos tienen derechos irrenunciables entre los cuales están la vida, la libertad y la conservación de esa libertad; que para garantizar esos derechos, los hombres instituyen gobiernos, que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados...”²⁰ En este texto se resumen los elementos básicos de la democracia

liberal: la libertad y la posibilidad de todos los ciudadanos de participar en su gobierno.

Los derechos del hombre son garantías inherentes a éste, “cuyas posibilidades —según Georges Burdeau— a él sólo le corresponde explotar”;²¹ esos derechos en relación con el Estado “incitan más a la abstención que a la acción”, y por ello constituyen el fundamento de la democracia liberal. Por el contrario, el mismo autor observa que en la democracia social, los derechos son exigencias; “su contenido está fijado en función de una necesidad. Es la medida de una necesidad”. No es, como en el caso de la democracia liberal la delimitación de una libertad o la protección de prerrogativas del individuo, sino producto de una necesidad que, si no es satisfecha, “impide al hombre alcanzar la plenitud de su ser”.

Para el propósito de este trabajo, nos ocuparemos de estudiar, en relación con los derechos del hombre, a la libertad de opinión, de expresión y de información.

El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6o. y 7o. incluye la libertad de expresión, la libertad de escribir y la de publicar, al igual que se consagran textos semejantes a los de la Declaración Universal de Derechos Humanos en prácticamente todas las constituciones democráticas, capitalistas o socialistas.

La Constitución de la Unión Soviética del 5 de diciembre de 1936, en su artículo 125, señala que “conforme a los intereses de los trabajadores y con el fin de afirmar el régimen socialista, están garantizadas por ley, para el ciudadano de la Unión Soviética: a) la libertad de palabra; b) la libertad de prensa”.

¿Es posible en el seno del Estado moderno o de la sociedad industrial garantizar a los ciudadanos el pleno ejercicio de esos derechos, surgidos en un periodo histórico individualista y desarrollados en el seno de la sociedad liberal dentro de la ideología del *laissez-faire*?

Ya describimos esquemáticamente el desarrollo histórico del Estado moderno (capitalista) e hicimos notar

¹⁸ *Op. cit.*, p. 54.

¹⁹ Jorge Carpizo. *La Constitución de 1917*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1969, pp. 352-353.

²⁰ S. E. Morrison y H. S. Commager. *Historia de los Estados Unidos de América*, México, F.C.E., 1951, p. 195.

²¹ Georges Burdeau. *La democracia*, ensayo sintético, Barcelona, Ediciones Ariel, 1965, pp. 58-59.

cómo el individualismo y el liberalismo han traído como consecuencia una concentración excesiva del poder económico y cómo el Estado dejó de ser un mero espectador vigilante para convertirse en actor activo en los procesos sociales y económicos. Dentro de este contexto, en el seno del Estado moderno no es posible que los individuos ejerzan sus derechos de expresión e información, a través de la prensa, el cine, la radio o la televisión.

Fernando Solana considera que en el Estado moderno no es posible considerar la libertad de prensa como una libertad individual, ya que “sólo una gran empresa económicamente poderosa es capaz de producir y difundir información, por eso —continúa— la libertad de prensa no es realmente un derecho individual, a pesar de los textos de las leyes”,²² sino que se trata de un derecho de algunas empresas periodísticas.

A este respecto Luis Castaño afirma que las actuales garantías constitucionales, “son utópicas ya que declaran que todo el mundo es libre de expresar su pensamiento por los medios de expresión cuando en realidad sólo unos cuantos pueden hacerlo”.²³

La libertad de prensa entendida en su doble sentido; esto es, la del escritor o periodista como libertad de escribir e informar y la del ciudadano como libertad de informarse acerca de acontecimientos, ideas y opiniones, no se da en el Estado moderno, ya que se trata de un problema que está íntimamente ligado con el de los sistemas modernos de producción y las tendencias a la concentración, monopolización y control antes descritos. De nada sirve reconocer formalmente ciertos derechos si existen desigualdades de orden material que impiden ejercitarlos.

1.5.1. *La teoría democrática basada en la propiedad privada*

Hay países cuyas leyes e instituciones son diferentes entre sí, unos con la mayor parte de su actividad económica y sus medios de comunicación sujetos a la propiedad y control privados, otros en los que prevalece la propiedad pública, social o estatal de esos medios y otros más en los que coexisten los dos sistemas de pro-

²² Fernando Solana, *La ciencia de la administración y su aplicación en la organización de empresas periodísticas*. Monografía inédita, México, F.C.P. y S., UNAM, 1964, p. 140.

²³ *Op. cit.*, p. 44.

piedad antes mencionados. Karl Marx afirma con razón que “toda forma de producción engendra sus propias instituciones jurídicas, su propia forma de gobierno, etcétera”.²⁴

El derecho de propiedad fue concebido por Locke como derecho inalienable y “natural del ciudadano, inmune a la intervención del gobierno o de otros individuos”. Esta fue la tesis central del liberalismo del siglo XVIII.

Al inicio de este inciso pudimos constatar cómo el liberalismo económico y la propiedad privada en los países capitalistas trajeron consigo el fenómeno de concentración y de monopolización, acabando con la libre empresa y la libre competencia. F. Terrou al hablar de la evolución de los medios de información en los países capitalistas, dice que en lo que va de este siglo ha habido una tendencia creciente al gigantismo de las empresas periodísticas y radiodifusoras y a “la reducción en su número (oligopolio) o a la constitución de sólo una empresa (monopolio)”.²⁵ En el caso de la prensa, este fenómeno se ha traducido en una disminución en el número de títulos y en la fusión de empresas, que constituyen grupos o cadenas. En el caso del cine, en la Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, sólo un reducidísimo número de empresas controla la producción, distribución y exhibición de películas; lo mismo ha ocurrido en el caso de la radio y de la televisión (en este caso, Terrou, solamente menciona a los Estados Unidos).

Actualmente la creación y el establecimiento de nuevas empresas periodísticas o radiodifusoras es imposible para el ciudadano común, inclusive un grupo de ellos, debido al altísimo costo de las instalaciones, equipo y mantenimiento. Éste es un campo reservado exclusivamente para los grandes capitales y grupos financieros.

Por lo que toca a las agencias noticiosas internacionales, M. Vázquez Montealbán apunta en su libro *Informe sobre la información*,²⁶ una serie de datos que demuestran que las agencias informativas internacionales de los grandes países capitalistas, son empresas que han monopolizado de una manera alarmante la información. M. Vázquez, citando un informe de la UNESCO con

²⁴ Karl Marx, *Introducción general a la crítica de la economía política 1857*, Argentina, Cuadernos del Pasado y Presente, núm. 1, 1972, p. 8.

²⁵ Fernand Terrou, *L'Information*, Francia, Presses Universitaires de France, 1968, pp. 53-54.

²⁶ Vázquez Montealbán M., *Informe sobre la información*, Barcelona, Ed. Fontanella, 1971, p. 66.

datos de 1970, dice que cuatro agencias occidentales de propiedad privada, informan simultáneamente a 38 países de América del Norte y del Sur, de África y de Asia, con un total de 1 022 703 000 de habitantes, el 40.4% de la población mundial.

El principal interés perseguido por las empresas privadas de información es el lucro o las utilidades, obtenidas principalmente a través de la publicidad y de las ventas. Este factor influye de manera directa en la política editorial de las empresas y en los criterios con los que se manejan, lo que hace que predomine en la prestación de los servicios informativos, el interés particular o de grupo sobre el social o general.

“El régimen de libertad de iniciativa privada en materia de prensa —dice José Martínez Albertos en su libro *La información en una sociedad industrial*— conduce a la concurrencia, sin otra limitación que las posibilidades financieras”,²⁷ con el resultado ya apuntado con anterioridad.

Francia, Inglaterra, Estados Unidos, Brasil, Argentina, México, etcétera, son países en donde las empresas de prensa son privadas y están regidas por la legislación relativa a las sociedades mercantiles comunes. Hay sin embargo, una serie de disposiciones especiales para dichas empresas. Por ejemplo, en algunos países está prohibido a los extranjeros poseer empresas informativas, por lo tanto, existen disposiciones que obligan a todas las empresas a proporcionar anualmente una lista de sus socios.

En los Estados Unidos, las empresas radiodifusoras, si bien son empresas privadas que están bajo un minucioso control de la Federal Commission of Communications (FCC), esta comisión está encargada de otorgar licencias o permisos a las estaciones radiodifusoras. La creación de una nueva empresa dentro de este campo, está condicionada a la autorización de la FCC. Dicha comisión depende directamente del presidente de los Estados Unidos, y su función principal es “velar por la calidad e imparcialidad de los programas y luchar contra la concentración”.

En nuestro país existe la posibilidad de constituir libremente empresas de prensa; sociedades anónimas, sociedades cooperativas, etcétera. Estas empresas están regidas por la legislación mercantil del orden común. La Ley de Imprenta, publicada el 12 de abril de 1917, no contiene entre sus preceptos ninguna condición ni

²⁷ José L. Martínez Albertos. *La información en una sociedad industrial*, Madrid, Ed. Tecnos, 1972, p. 117.

limitación especial a la empresa de prensa, salvo la obligación de los propietarios de “imprentas, litografías, talleres de grabado o de cualquier otro medio de publicidad”, de poner en conocimiento del presidente municipal del lugar en donde se encuentre dicha negociación, los nombres de los propietarios y responsables, y el nombre de la sociedad correspondiente (artículo 13).

Por otra parte, durante el régimen del presidente Lázaro Cárdenas se trató de limitar la publicidad en los periódicos y revistas, al condicionar el otorgamiento de la franquicia postal solamente a aquellos órganos de información que contuvieran en su texto un porcentaje menor de 30% de anuncios. Este intento fracasó y hubo que eliminar esa condición dos años después de publicado el decreto que la establecía.

En el caso de la radio y la televisión, las empresas radiodifusoras en nuestro país también son empresas privadas; sin embargo, éstas sólo podrán funcionar previa concesión del ejecutivo, en virtud de que el espacio territorial, medio por el que se propagan las ondas electromagnéticas, está bajo el dominio directo de la nación (Ley Federal de Radio y Televisión, artículos 1o. y 2o.).

Por otro lado, la misma Ley de Radio y Televisión establece que las concesiones comerciales sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean nacionales; en este caso, la ley establece la obligación de que las acciones de dichas empresas sean nominativas.

Hay en la legislación nacional en materia de radio y TV, una serie de disposiciones que limitan la propiedad privada de esos medios, al facultar al Estado para utilizar tiempo para transmitir sus propios programas.

1.5.2. *La teoría democrática basada en la propiedad social*

Todos los países de regímenes democrático-socialistas consagran en sus constituciones las libertades de expresión, de opinión y de información. Ya antes transcribimos uno de los artículos de la constitución soviética en donde se consagran esos derechos.

Al referirse a la libertad de prensa, en un texto transcrito por Terrou,²⁸ V. I. Lenin afirma en su libro *Tesis sobre la democracia burguesa y la dictadura del proletariado* que

²⁸ *Op. cit.*, p. 44.

la libertad de prensa es uno de los principios fundamentales de la democracia pura. Los capitalistas —señala— llaman libertad de prensa a la libertad de comprar a la prensa, a la libertad de servirse de la riqueza para fabricar y falsificar la opinión pública. La libertad sólo podrá darse en un régimen en el que no exista la posibilidad objetiva de someter directa o indirectamente la prensa al poder del dinero.

El análisis marxista considera claramente la propiedad como la clave para el control de la sociedad industrial moderna. “El capitalista —dice W. Friedmann— por virtud de los medios de producción, controla efectivamente la sociedad, y ejerce las facultades de mando que deben de pertenecer a la comunidad”. En consecuencia, afirma Friedmann, “la teoría marxista pide la transferencia de la propiedad de los medios de producción a la comunidad, la cual ejerce el control mediante la dictadura del proletariado y el poder coercitivo del Estado”.²⁹ En los países socialistas, la propiedad de los medios de producción está en manos del Estado, el que se concibe como el instrumento de realización de las exigencias democráticas de la sociedad.

Utilizaremos, para dar un ejemplo de prensa socialista, a la yugoslava, utilizando para este propósito, los artículos de la Ley de Prensa Yugoslava, transcritos por Luis Castaño,³⁰ mismos que vale la pena analizar aunque sea brevemente.

La ley de imprenta yugoslava consagra los siguientes derechos para sus ciudadanos: 1) el derecho de expresar y publicar sus opiniones a través de los medios de información; 2) el derecho de utilizar dichos medios para su propia información; 3) el derecho de difundir información; 4) el derecho de editar periódicos; 5) el derecho de establecer instituciones y organismos para la publicación y difusión de información, y 6) el derecho de participar en el manejo de los medios de comunicación.

Dicha ley establece también que las instituciones dedicadas a la publicación y difusión de información, “serán operadas bajo principios de gestión social” (artículo 5o.).

La empresa de prensa yugoslava es una institución con una gran autonomía. Es manejada por sus empleados y obreros; cuenta con un consejo de edición encargado de diseñar la política informativa del periódico y

²⁹ W. Friedman. *El derecho en una sociedad en transformación*, México, F.C.E., 1966, p. 81.

³⁰ *Op. cit.*, p. 47.

con un consejo de gestión encargado de administrar la empresa.

Estas empresas están obligadas a publicar anualmente un informe relativo al ejercicio del presupuesto y a sus fuentes de financiamiento, así como “toda cuestión que pueda interesar a la opinión pública”.

1.5.3. *La teoría democrática basada en el régimen mixto de la propiedad*

El régimen de propiedad mixta se da en aquellos países en los que coexisten y en cierta forma compiten empresas públicas o estatales y empresas privadas. La finalidad esencial de las primeras es la de proporcionar un servicio y el de las segundas, como ya lo apuntamos antes, es el lucro. Entre los países en los que coexisten estos tipos de empresa nos encontramos a Francia, Inglaterra, Italia, Bélgica, México, etcétera.

En Francia tenemos que aunque la Radiodifusora Francesa es una empresa pública que constituye un monopolio, hay sin embargo estaciones privadas, situadas en las fronteras francesas, que concurren y compiten con la local. Estas radiodifusoras extranjeras (como Radio Luxemburgo), deben contar con permisos y autorización previa para poder funcionar en territorio francés.

En el Japón y en Canadá aunque existen empresas privadas y empresas públicas, hay organismos encargados de coordinar y planificar las actividades de ambos tipos de empresas, con el fin de evitar la duplicidad del servicio.

Otra manifestación de la coexistencia de sistemas de propiedad pública y de propiedad privada, es el hecho de que las empresas radiodifusoras públicas, admitan incluir en su programación publicidad comercial, que como ya señalamos antes, es una de las fuentes más importantes de financiamiento de las empresas privadas. Este fenómeno se da en Italia, Francia, Alemania, México, etcétera.

1.5.4. *El concepto autoritario, el concepto libertario, el concepto de la responsabilidad social y el concepto del servicio público*

El autoritarismo es un sistema fundado en la sumisión incondicional del hombre a la autoridad y en la imposición arbitraria de ésta.

La manera como se distribuye el poder del Estado determina la forma del mismo. El autoritarismo organiza al Estado de arriba a abajo, dice Hermann Heller, mientras que la democracia lo organiza de abajo a arriba. El mismo Heller afirma que mientras en la democracia rige el principio de la soberanía del pueblo, en la autarquía rige el “principio de la soberanía del dominador: el jefe del Estado reúne en sí todo el poder”.³¹

Al analizar el concepto de democracia señalamos que una de sus características era la limitación de sus poderes, que como vimos provienen del pueblo, mediante preceptos constitucionales asegurando a todos los miembros del Estado, sin excepción, un conjunto de libertades, entre las que se encuentran la libertad de expresión, de prensa y de información.

En los regímenes autoritarios, al provenir del gobernante todo el poder, es a él a quien incumbe adoptar todas las decisiones políticas y determinar unilateralmente los derechos y obligaciones de sus gobernados. En relación con las libertades de prensa, sus limitaciones son establecidas conforme a la voluntad del gobernante, por lo tanto resulta muy difícil concebir la existencia de esas libertades —que implican la posibilidad de crítica— en los regímenes autoritarios, ya que en éstos la autoridad o el sistema no se cuestiona o critica.

En los regímenes autoritarios, el poder no tiene límites preestablecidos, por lo tanto el gobernante puede cambiar a su antojo sus decisiones; así, de existir algún grado de libertad, ésta puede desaparecer en cualquier momento.

Georges Sabine, al hablar de la filosofía del fascismo, señala que en Italia nada era posible sin la autorización expresa del Estado, “no podía publicarse nada, ni realizar reuniones públicas sino bajo su dirección”.³²

En la Italia fascista los derechos individuales existen sólo como concesión del Estado, en la medida en que estos derechos podían ser útiles al desarrollo del propio Estado. Mussolini declara en 1929 que “la prensa es libre porque sirve solamente a una causa, a un régimen”. La radio es nacionalizada en 1927, y la prensa es obligada a pertenecer a una sólida organización corporativa, por mandato de una ley del 26 de febrero de 1928 con el fin de controlarla.

En la Alemania nazi no existía tampoco ninguna garantía individual. La prensa y los demás medios de

comunicación eran simples instrumentos al servicio del “bien común”, encarnado en el jefe del Estado: el *führer*. La prensa, la radio y el cine son absorbidos por un sistema jerárquico cerrado, establecido en una ley del 4 de octubre de 1933. A partir de entonces toda la prensa comunista y socialista, y de una manera más general toda la prensa de oposición, son eliminadas.

* * *

El totalitarismo, como acabamos de ver, considera al individuo inexistente; lo que cuenta es el grupo. El concepto libertario surge como reacción al absolutismo, al considerar al hombre como sujeto de derechos propios, inherentes a su persona y como el fin último de la sociedad.

Los antiguos representantes del derecho natural consideraban que había ciertos derechos inherentes al individuo, que el Estado debía reconocer como derechos originarios e inalienables.

En la segunda etapa del liberalismo, se habla de derechos del ciudadano y ya no propiamente del individuo. J. J. Rousseau a este respecto dice que “lo que el hombre pierde por el contrato social es su libertad natural y el derecho ilimitado a todo lo que le tienta y que puede obtener; lo que gana es la libertad civil y la propiedad de todo lo que posee”.

El liberalismo político, que consistía en afirmar que había una esfera individual muy grande que debe quedar exenta de toda intervención estatal, trajo como consecuencia al liberalismo económico del *laissez-faire*, cuyas consecuencias ya fueron examinadas al principio de este trabajo.

En relación a la prensa y la información, “el liberalismo implica el libre acceso de todos a la información, la libre confrontación de opiniones y la libertad de elección”, afirma Armand Voyenne, señalando también que “la libertad de publicar es un derecho imprescriptible de todo ser humano, mismo que no puede ser restringido bajo ningún pretexto”.³³ Aquí habría que añadir que los límites de estas libertades, en los regímenes liberales, establecidos en sus constituciones, son el respeto a la vida privada, a la moral y a la seguridad del Estado.

Hans Kelsen dice que el “liberalismo político coincide con la democracia, aun cuando no coincida con

³¹ Hermann Heller. *Teoría del Estado*, 4a. Ed., México, F.C.E. 1961, p. 267.

³² Georges Sabine. *Historia de la teoría política*, 2a. Ed., México, F.C.E., 1961, p. 267.

³³ Bernard Voyenne. *La presse dans la Société Contemporaine*, Paris, Librairie Armand Colin, 1969, pp. 213 y 217.

el liberalismo económico”, pues no es posible considerar a la democracia sin una opinión pública y esta opinión pública sólo puede existir “allí donde se encuentren garantizadas las libertades intelectuales, la libertad de prensa y de religión”.³⁴

W. Schramm afirma en un texto citado por el profesor Martínez Albertos³⁵ que la teoría de la responsabilidad social es “un principio informador de la comunicación masiva que se va afianzando hoy día a nuestro derredor y que contribuimos a delinear, estableciendo cuál es el compromiso de responsabilidad que asumen los sujetos activos de nuestros instrumentos de información”. Aquí se trata de señalar que debido al desarrollo de los medios de comunicación, sus componentes deben regir su comportamiento a través de códigos y normas que impliquen compromisos con la colectividad ya que algunos principios del liberalismo clásico están totalmente rebasados por la situación actual.

A partir de las primeras décadas de este siglo comienzan a aparecer distintos códigos profesionales, conteniendo una serie de preceptos que afirmaban ciertos compromisos y principios prácticos, relacionados con la responsabilidad del periodista, del productor de cine, etcétera, frente a la sociedad. En 1948, la Comisión Real Británica de Prensa y la Comisión de los EUA propusieron una serie de normas para los periodistas.

Para la teoría de la responsabilidad social, los medios de comunicación tienen una serie de funciones sociales que los profesionales de ese campo deben cumplir: ayudar al público a distinguir entre lo falso y lo verdadero; propiciar la reflexión entre sus lectores situando las noticias en su verdadero contexto, ser lo más veraz y objetivo, evitando dentro de lo posible los comentarios tendenciosos; jerarquizar las noticias; evitar alarmar a la colectividad, etcétera. Los propietarios de los medios de información, de acuerdo con esta teoría tienen que someterse a rigurosos principios de autocontrol, haciendo todo lo posible para que la función pública de dichos “medios” no se desvirtúe.

* * *

León Duguit en un texto citado por Gabino Fraga,³⁶ define el servicio público como.

³⁴ Hans Kelsen. *Teoría general del derecho y del Estado*. México, UNAM, 1969, pp. 341-342.

³⁵ *Op. cit.*, p. 151.

³⁶ Gabino Fraga. *Derecho administrativo*, México, Ed. Porrúa, S. A., 1963, p. 15.

la actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la independencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.

Ya hemos señalado en este trabajo cómo el campo de actividad del Estado se ha incrementado notablemente en los últimos 50 años. La intervención del Estado en la vida social y económica es un hecho actual. El liberalismo económico, como ya señalamos, trajo como consecuencia una serie de desequilibrios que había que corregir. El Estado empieza a prestar una serie de servicios como son la salud, el transporte, la educación, la cultura y en fechas recientes, la información. El Estado interviene en la prensa no sólo vigilándola y controlándola, sino produciéndola también; convirtiendo esta actividad en un servicio público. Las experiencias más completas en relación a la prestación de servicios informativos se han dado principalmente en el campo de la radiodifusión; tenemos el caso de la BBC de Inglaterra, a la ORTF en Francia, y otros ejemplos más.

Gabino Fraga dice que las modernas teorías admiten que “los servicios públicos se presten por los particulares en ejercicio de su libertad de comercio, por el Estado directamente, por empresas privadas a las que el Estado autoriza mediante una concesión, o por empresas mixtas integradas por el Estado y los particulares”.³⁷

En relación con la prensa escrita en nuestro país, la legislación en esta materia no contiene ningún precepto que la considere como un servicio público. Por lo que hace al cine, a la radio y a la televisión, en las leyes y reglamentos correspondientes se considera que estos medios constituyen una actividad de interés público y que el Estado debe proteger y vigilar, para que la radio, el cine y la televisión cumplan con esa función social.

Por acuerdo presidencial, publicado en el Diario Oficial del 1o. de julio de 1969, se autoriza a la Secretaría de Hacienda a recibir de los concesionarios de radio y televisión el pago de impuesto en tiempo de transmisión, calculado en 12.5% del tiempo diario, con

³⁷ *Op. cit.*, pp. 18-19.

el fin de que el Estado disponga de ese tiempo para cumplir con funciones de carácter social que tiene encomendadas.

En México, como ya señalamos, de acuerdo con nuestra legislación, la radio y la televisión son actividades de interés público, son medios que están, en primer término, en manos de los particulares en forma

de empresas privadas, establecidas previa autorización del Estado, y en segundo término, en manos del Estado, pues éste cuenta con un tiempo determinado de transmisión en las estaciones comerciales y con empresas radiodifusoras de su propiedad.

México, D. F., a 31 de octubre de 1973

