

# **La sociedad civil como concepto y como caso empírico en la discusión de la reforma a la Ley Federal de Radio y TV**

**Dr. Israel Tonatiuh Lay Arellano**

**Profesor invitado Centro de Estudios de la Comunicación**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM**

## **RESUMEN**

Tanto la legislación de medios como la cinematográfica sufrieron reformas de consideración en la última década. En estos procesos resalta la participación de grupos de la sociedad civil interesados en la temática, y cuyas visiones acerca de esos ámbitos influyeron en el debate legislativo, convirtiendo al órgano parlamentario en la arena de discusión pública.

La contraparte teórica de esta participación empírica pronto demostró que el dinamismo con el que actuaban los actores modificaba en mucho la concepción misma de sociedad civil y de democracia, al estar innovando en los mecanismos de participación y deliberación. De igual manera, otro concepto que se vio impactado fue el de poder fáctico, cuyas características fueron superiores a las entonces enumeradas. La interrelación de estas tres variables en estas discusiones pone de manifiesto la nueva relación entre el estado, los medios de comunicación, la democracia y la sociedad civil.

## **ABSTRACT**

Both the media law as the film suffered considerable reforms in the last decade. In these processes highlights the participation of civil society groups interested in the subject, and whose views about these areas influenced the legislative debate, making the parliamentary body in the arena of public discussion.

The theoretical counterpart of this participation soon proved empirically that the dynamism with which the actors acted much modified in the very concept of civil society and democracy, to be innovating in the mechanisms of participation and deliberation. Similarly, another concept that was impacted was the real powers, whose characteristics were superior to the then listed. The interrelation of these three variables in these discussions reflects the new relationship between state, media, democracy and civil society.

## **PALABRAS CLAVE**

Sociedad civil, democracia, legislación de medios.

Como inicio es importante señalar que no sólo existen diversas concepciones teóricas sobre la sociedad civil, sino que incluso hay una diferencia entre las ideas coloquiales del término. De esta manera, se suele entender que toda agrupación de individuos ya es, por ese simple hecho, sociedad civil, y se tenía entonces como característica fundamental no pertenecer a la esfera del mercado ni del Estado. Sin embargo, desde hace algún tiempo los grupos de empresarios también se han autodenominado como sociedad civil, haciendo énfasis en su carácter no gubernamental.

Durante mi estadía en el doctorado en ciencias sociales de la Universidad de Guadalajara, la investigación que desarrollé se abocó a describir y explicar a los grupos de la sociedad civil que han participado en la discusión de la reforma a la legislación de medios, por lo que metodológicamente el primer paso fue revisar los textos teóricos y académicos al respecto. De esta manera, la conclusión principal, en este concepto, fue que para poder considerarse como sociedad civil debían elevar las discusiones de su interés a la agenda pública.

Al mismo tiempo esta conclusión abría la puerta a un nivel más complejo de debate, pues de acuerdo con mi propia afirmación, entonces los grupos de empresarios sí serían también sociedad civil y algunas organizaciones sociales también podrían etiquetarse como grupos de interés. Las conjeturas parecían simples, por lo que esto se convirtió en otro proyecto de investigación: el conocer y analizar precisamente cómo se utiliza este concepto en el campo teórico, en este caso en el académico, y cómo se desarrolla en el empírico.

Desde la perspectiva teórica académica, el recuento de este debate ha sido el siguiente:

Alberto Olvera señala los orígenes de una sociedad civil “en el sentido de grupos gremiales-clasistas que van diferenciándose del Estado y la economía” en el periodo 1971-1980

El secretariado social de la iglesia contribuyó a la formación de las primeras ONG de desarrollo: Promoción del Desarrollo Popular, el Centro Operacional de la Vivienda, la Fundación para el Desarrollo Rural, entre otras (1964-1966). También se crearon organizaciones sociales clasistas, como el Frente Auténtico del Trabajo y la Unión Social de Empresarios Mexicanos (1965). Más tarde se formaron otras organizaciones civiles como el Centro de Comunicación Social (Cencos), que mostraban la vocación de la Iglesia por una intervención activa en la esfera pública, ejemplificada también por Fomento Cultural y Educativo (radios culturales campesinos). Este activismo significaba que la Iglesia se convertía en un actor en el terreno simbólico de la justicia social, monopolizada hasta entonces por el régimen, lo cual era una novedad en la historia posrevolucionaria (Olvera, 2003: 45-46)

“Sin embargo, fue a partir de los años ochenta cuando las ONG adquirieron una gran visibilidad y empezaron a incidir fuertemente en la definición de la agenda pública. Dos factores fueron determinantes en este proceso: el acceso creciente de las ONG al financiamiento internacional, y la sustitución paulatina del original concepto de servicio a los movimientos populares como justificación de la existencia de las ONG, por una creciente autonomización de su acción, su profesionalización y una orientación a la definición de políticas sociales alternativas” (Olvera, 2003: 56)

Juan Manuel Ramírez Sáiz menciona que antes de poder hablar de sociedad civil, se debe reconocer la importancia del concepto de ciudadanía, el cual define como “la conciencia de derechos y responsabilidades y, en consecuencia, esa expresión es una sociedad organizada, que ejerce derechos y cumple obligaciones, que asume su membresía, exige al gobierno responsabilidades, tiene capacidad de sancionarlo, puede cambiar de partido y reorientar su voto” (Ramírez, 2003: 133).

Ramírez Sáiz establece cinco indicadores para los grupos de la sociedad civil: rechazo social al corporativismo y al clientelismo, la incipiente democratización de organizaciones sociales independientes, la consciencia creciente de derechos frente al Estado, la creación de redes ciudadanas y experiencias de movilización política independiente, y la conformación de espacios públicos (Ramírez Sáiz, 2003: 137).

Así mismo, menciona que son dos los principales aportes de las organizaciones cívicas a la democratización de la sociedad: Su contribución a la educación cívica de los ciudadanos, y su valor testimonial o “efecto de demostración”, esto es “evidenciar que, cuando el ciudadano actúa de manera autónoma y corresponsable, se convierte en un sujeto de la política; y, por otra, que la sociedad puede operar, así sea coyunturalmente, bajo principios y prácticas democráticas y que el modelo societal, que esas acciones prefiguran, es social y políticamente deseable” (Ramírez Sáiz, 2003: 180).

Por su parte, Lucía Álvarez hace un recorrido del concepto de sociedad civil desde un nivel teórico de las ideas, hasta uno descriptivo explicativo. Retoma así a autores como Habermas, Arato y el propio Olvera. Esta autora señala que el término sociedad civil es esencialmente polémico. De Arato retoma que la sociedad civil es: “Una estructura institucional de un mundo de la vida moderno *estabilizado por los derechos fundamentales*, que incluirían dentro de su campo las esferas de lo público y lo privado, en esta ocasión desde un punto de vista del mundo de la vida”. (Álvarez, 2004: 26).

Esta autora menciona que la sociedad civil requiere del desarrollo de un amplio conjunto de asociaciones voluntarias (esto es, que lo hacen de manera voluntaria, por iniciativa propia y sin coerción (no que no sea una actividad sin

remuneración)) “en las que se materializa las nuevas formas de solidaridad y la existencia de una esfera pública autónoma, en la que tenga lugar la deliberación sobre los asuntos de interés general” (Álvarez, 2004: 27).

Álvarez retoma de Olvera que “La sociedad civil no es considerada como un actor, sino que está integrada por un conjunto de ellos; no es promotora de un proyecto político, sino que auspicia en su interior diversos tipos de proyectos; no constituye un espacio homogéneo sino contradictorio y plural; y la actividad inmersa en su contorno no posee un *sentido* único, sino que avanza en distintas direcciones; en este sentido, aún cuando la sociedad civil “porta la promesa” de una relación crítica con los subsistemas, esto no implica necesariamente la consumación de esta crítica y no supone tampoco la orientación a la que ésta ha de apuntar” (Álvarez, 2004, 33). Como conclusión esta académica señala que el término de sociedad civil “no ha logrado un consenso para definición de un contenido unívoco y que tampoco ha obtenido del todo el estatuto de un concepto de validez universal. (Álvarez, 2004: 35).

En uno de los documentos anexos del *Informe sobre la democracia en América Latina*, realizado por el PNUD, Juan E. Méndez conceptualiza a las organizaciones independientes de la sociedad civil como entidades creadas espontáneamente por grupos de ciudadanos para defender intereses colectivos no necesariamente propios. El autor señala que a través de las organizaciones independientes de la sociedad civil los ciudadanos participan más cotidianamente de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y el control de los actos del gobierno (O'Donnell, 2004:131-132).

Méndez afirma que en América Latina las políticas públicas se diseñan e implementan con escasa o nula participación de la sociedad, y que se desdeña

el aporte de los que saben dentro de ellas si no están afiliados a los partidos políticos o contratados por el Gobierno (O'Donnell, 2004: 133). Más adelante Méndez señala “La movilización de la sociedad civil aportará a la calidad de la democracia si consigue concitar atención sobre problemas urgentes y galvanizar a la opinión de manera de producir cambios en las aspiraciones de las mayorías. La participación a través de partidos políticos que gocen de credibilidad y legitimidad ayudará a canalizar esas aspiraciones hacia los lugares institucionales donde se toman las decisiones.” (O'Donnell, 2004: 133).

Méndez aclara que las organizaciones sociales tienen el límite obvio de su carácter sectorial, pero esto puede convertirse en una virtud si se le entiende como especialización y experiencia. Estas organizaciones tampoco pueden ser medidas por su “representatividad”: no aspiran a representar a ningún número de ciudadanos ni sector alguno, por lo que ésta categoría no puede aplicárseles. Su mérito, en todo caso, está en la calidad de la información con que cuentan a partir de su experiencia en sus temas, en su capacidad para divulgar esa información, en el rigor con que la analizan y en la validez empírica de las propuestas que formulan (O'Donnell, 2004:134).

Carlos Chávez Becker menciona que hay tres usos sobre este concepto: primero, el que surge a finales del Siglo XVII y se refería a las instituciones no estatales con miras capitalistas; segundo, el concepto anterior cambia a mediados del Siglo XIX, dirigido a un capitalismo pujante y la búsqueda de valores democráticos; y tercero, se convierte en una unidad analítica independiente, diferenciada del estado y del mercado. Chávez cita el concepto de sociedad civil de Alexander, quien lo define como “una esfera solidaria en la

cual cierta clase de comunidad universalizada viene a definirse y, hasta cierto punto, a reforzarse” (Chávez, 2005: 49)

Chávez habla de tres componentes centrales del concepto de sociedad civil, desde una perspectiva habermasiana: “Las instituciones que garantizan las libertades y derechos políticos, individuales y sociales, así como la libertad de asociación para defenderse del Estado y del mercado” (Chávez, 2005: 49), “El conjunto de movimientos y asociaciones que actúan en el seno de la sociedad y que se preocupan permanentemente por el análisis, la crítica, la elaboración y la aplicación de las políticas públicas”; y “una cultura política anclada en una diversidad de espacios públicos, favorable a la tolerancia y al respeto mutuo y proclive a una relación crítica con el Estado y el mercado” (Chávez, 2005: 50)

En su libro *La disputa por las construcción democrática en América Latina*, Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi argumentan que “las nociones de ciudadanía, sociedad civil y de participación formuladas por el proyecto neoliberal expresan una misma intención despolitizadora y, por lo tanto, son portadoras de lo que se podría llamar una visión minimalista de la política. (...) La sustitución del término sociedad civil por el de tercer sector, al lado del mercado y del Estado, indica la nueva función y designa el intento de retirar de la sociedad civil su papel como constitutiva del terreno de la política, ahora otra vez condensado en la sociedad política. El tercer sector refuerza una concepción estatista del poder y de la política, precisamente contra la cual se dirigió la visión de sociedad civil del proyecto democrático, al confrontar al monopolio del Estado y de la sociedad política en el ejercicio de la política y del poder. (Dagnino, 2006: 64)

De acuerdo con Benjamín Arditi, la sociedad civil

Es la esfera de interacción social entre el Estado y la economía, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y la forma de comunicación pública. Esta definición es parte de lo que los autores han llamado la teoría de las tres partes, que plantea que dentro de la sociedad encontraremos grupos específicos que mantienen el control de las relaciones estatales y económicas. Por ello estos grupos son llamados sociedad económica y sociedad política, esferas que son complementadas con la esfera civil de la sociedad: la sociedad civil. (Arditi, 2005: 50)

Por último, Luis Aguilar Villanueva señala cuatro aspectos sobre la sociedad civil mexicana. Destaca en el último de ellos “la reivindicación de los ciudadanos a participar en las decisiones públicas trascendentes mediante la creación de las instituciones políticas de consulta y elección (referéndum, plebiscito, iniciativa popular) y/o a participar en la elaboración de políticas públicas en sus fases de planteamiento, diseño, puesta en práctica, evaluación, reproducción, mediante variadas formas de intervención de las organizaciones sociales” (Aguilar, 2007: 195)

Como puede apreciarse, si bien se demuestra que no hay un concepto único para referirse a la sociedad civil, sí hay una tendencia general en las características que deben tener los grupos que la conforman, la cual hace referencia directamente a la calidad de la democracia que existe en el Estado en que se desenvuelven estas agrupaciones.

Lo anterior representa un reto a la teoría de acuerdo a la realidad empírica, ya que si bien el desarrollo de las características de las organizaciones de la sociedad civil puede ser ascendente, esto es, que incorporen y se desenvuelvan de acuerdo a los criterios teóricos que se han enumerado en las páginas anteriores, también cabe la posibilidad que el Estado, el gobierno o



alguno de sus componentes no “evolucionen” en el mismo sentido y esto entorpezca el camino de la sociedad civil, por el simple hecho de que si no hay una apertura a la participación de estos grupos, entonces su deliberación se vuelve estéril. Curiosamente el desarrollo de las instituciones del Estado pareciera ser contrario al de la democracia, la transparencia, la rendición de cuentas y la sociedad civil.

La discusión de la reforma a la legislación de medios, que inició en 2001 y que a la fecha no ha culminado, ha atravesado por cuatro etapas. La primera inició en marzo de 2001, cuando el Gobierno Federal convocó a la *Mesa de diálogo para la reforma integral de la legislación de los medios electrónicos*, en cuya segunda sesión se le otorgó un lugar a un representante de los más de cincuenta grupos sociales interesados en la materia. Este representante fue la Dra. Alma Rosa Alva de la Selva, catedrática de la UNAM.

La discusión en esta temática se llevó a cabo en tres niveles, dos pertenecientes al ámbito formal, de acuerdo a la convocatoria gubernamental (siete grupos de trabajo<sup>1</sup> y la mesa general), y uno en la base de las organizaciones de la sociedad civil. La dinámica de las reuniones entre las organizaciones ciudadanas, dependía de la temática y realización de las siete mesas. En este sentido había un grupo de cinco o seis representantes por temática, quienes trabajaban en una reunión cada semana, previo intercambio de materiales, que apoyaban la discusión y se encaminaba a la toma de decisiones que tenían el objetivo de que quienes asistieran a las mesas como

---

<sup>1</sup> 1. Principios Fundamentales, 2. Jurisdicción y Competencia, 3. Participación Social y Derechos Ciudadanos, 4. Concesiones y permisos, 5. Programación, 6. Medios del Estado, y 7. Competencia Económica.

representantes de las organizaciones ciudadanas expusieran las propuestas de manera clara y sin ambigüedades.

Esta dinámica se vio finalizada cuando el 10 de octubre de 2002 apareció publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, el nuevo *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión*, así como el *Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica*. Este último es en donde se abroga el anterior acuerdo del 1 de julio de 1969, donde se estableció el impuesto del 12.5% de tiempo aire puesto a disposición del Estado, reduciéndolo a 1.5%.

Tras este hecho, los trabajos que se realizaban en la Mesa de diálogo perdieron su objetivo, por lo que la mesa fue disuelta. La acción posterior de los grupos de la sociedad civil fue recuperar los consensos alcanzados hasta entonces y continuar en la redacción de un anteproyecto de iniciativa de ley.

El proyecto elaborado por los grupos de la sociedad civil no podía ser presentado directamente como una iniciativa ciudadana, pues esa figura no está contemplada en la Constitución<sup>2</sup>, por lo que se decidió que todas las organizaciones ciudadanas involucradas suscribieran el documento y se entregó a la Comisión de Comunicaciones y Transportes y a la Comisión Especial para la Reforma del Estado del Senado de la República el día 4 de diciembre de 2002, donde la hicieron suya los entonces senadores Javier

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo pueden presentar iniciativas de ley, el Presidente de la República, los Diputados y Senadores y las legislaturas de los Estados. Aunque la figura de iniciativa popular sí existe en algunas entidades como Jalisco.

Corral (quien además era el presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes) y Raymundo Cárdenas, quienes la presentaron en el Pleno con el apoyo de 53 senadores más el día 12 de diciembre.

Sin embargo, debido al choque de interés entre los grandes grupos de radiodifusión y el contenido de la iniciativa, la discusión se volvió lenta y el proceso se paralizó, hasta que casi tres años después, cuando los empresarios se dieron cuenta que la legislación caduca no les permitía avanzar, y la parálisis en la discusión no conducía a nada, Televisa impulsó una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y TV (LFRT) y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) en la Cámara de Diputados, iniciando así una segunda etapa en este proceso.

El día 22 de noviembre de 2005 los diputados Miguel Lucero Palma, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Javier Orozco del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), presentan una iniciativa para reformar diversos artículos de la LFRT y la LFT. Esta iniciativa se aprobó en las Comisiones unidas de Comunicaciones y Radio, Televisión y Cinematografía el día 29 de noviembre, y fue aprobada por unanimidad en la sesión del Pleno el día 1 de diciembre, esto es en tan sólo 9 días, cuando la iniciativa del Senado había estado trabada por casi tres años.

Tanto los senadores que impulsaban la iniciativa ciudadana, como las propias organizaciones sociales impidieron que la minuta que llegaba a la Cámara alta tuviera el proceso anterior, por lo que obligaron a la realización de una serie de consultas, donde participaron expertos técnicos en la materia y sobre los contenidos legales y sociales del documento. Además, se estableció una discusión pública a través de los medios impresos de circulación nacional y en

paneles de discusión en instituciones educativas y organizaciones privadas interesados en la temática, pero finalmente el poder de convencimiento de Televisa, sumado a los intereses de la elección presidencial del año 2006, lograron que la minuta fuera aprobada en sus términos el 31 de marzo, con una votación de 81 a favor, 40 en contra y 4 abstenciones.

No es necesario abundar en señalar que esta reforma beneficiaba a Televisa y perjudicaba a sus competidores, incluso a los de la misma familia del presidente de la televisora que tenían negocios en la radio comercial. En este sentido, era obvio que se trataba de una reforma que sólo beneficiaría a unos cuantos, por lo que un grupo de 47 Senadores encabezados por Javier Corral, Raymundo Cárdenas y Manuel Bartlett, interpusieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el mes de mayo de 2006.

La tercera etapa de discusión de este proceso inicia en el mes de mayo de 2007, cuando la Corte señala que discutirá en Pleno el dictamen (ponencia) de la acción de inconstitucionalidad, por lo que se llevaron a cabo nueve sesiones, dos de ellas de consulta con expertos técnicos, finalizando el debate en los primeros días del mes de junio con el resultado de la declaración de inconstitucionalidad de varios artículos de la reforma, entre ellos los que beneficiaba en mayor medida a Televisa. En esta proceso de la tercer etapa, la sociedad civil se mantuvo al margen, debido a que era un asunto estrictamente judicial. Pero más adelante estos grupos volvieron a cerrar filas para constituir el *Frente Nacional por una Nueva Ley de Medios* en el mes de febrero de 2008, al mismo tiempo, también participaron en las sesiones del *Grupo Plural*, creado por el Senado de la República para los trabajos de una nueva ley de medio.

A pesar de que se llevaron a cabo 22 reuniones, esta arena fue más acotada que en ocasiones anteriores, y si bien se contaba con el material suficiente para redactar una iniciativa de reforma, “en ese momento no se tenían los votos necesarios para sacar adelante ningún dictamen en esta materia”<sup>3</sup>. En el periodo de junio de 2007 a diciembre de 2009, se presentaron en ambas cámaras cerca de 40 iniciativas de reforma a la LFRT y otro igual para reformar la LFT.

La cuarta etapa de discusión inició el 8 de diciembre de 2009, con la presentación de la iniciativa para reformar la LFRT, presentada por el Senador Carlos Sotelo, y cuya redacción, en su mayor parte es retomada de las conclusiones del *Grupo Plural*. Esta iniciativa fue dictaminada junto con las dos propuestas por el Senador Manlio Fabio Beltrones. El dictamen de la comisión contiene dos puntos polémicos: la prórroga automática de concesiones y los llamados combos, esto es, otorgar frecuencias en FM a los concesionarios de AM durante la transición digital.

Estos dos temas reactivaron la discusión en grupos de académicos y de la sociedad civil, así mismo impulsaron la presentación de la iniciativa para crear la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales*, presentada por el Diputado Javier Corral y por el Senador Gustavo Madero, el 8 de abril de este año, en ambas cámaras respectivamente. Sin embargo, el periodo ordinario de sesiones se terminó el día 30 de abril, sin que pudiera emitirse el dictamen de esta iniciativa.

---

<sup>3</sup> Participación de Santiago Creel en el Foro La Ley de Medios: ¿Esperando a Godot?, 3 de diciembre de 2008, Feria Internacional del Libro de Guadalajara.

Independientemente del curso legislativo que esta iniciativa o el dictamen Sotelo-Beltrones puedan tener, los grupos de la sociedad civil deben fortalecer el intercambio de información sobre este tema, pero quizás lo más importante, incorporar a actores con los que no se ha participado de manera “tradicional”. Si bien la sociedad civil se ha desarrollado de acuerdo a las características mencionadas desde la perspectiva teórica, sí se debe de hacer énfasis en una deliberación con la mayor parte de actores involucrados en la temática.

## Bibliografía

Aguilar, Luis F.

- 2007 "El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas", en: Secretaría de Gobernación, *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, Secretaría de Gobernación, México.

Álvarez, Lucía

- 2004 *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, UNAM-Plaza y Valdés.

Arditi, Benjamín

- 2005 *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Editorial Anthropos-UNAM, México.

Chávez Carlos

- 2005 "Sociedad civil y tercer sector en la discusión del segundo circuito de la política", en: Arditi, 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.

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.

Olvera, Alberto

- 2003 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel

- 2003 "Organizaciones cívicas, democracia y sistema político", en: Aziz Nassif, Alberto 2003 (Coordinador), *México al Inicio del Siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIESAS