

¿Qué hacer con la ley de radio?

MIGUEL ÁNGEL GRANADOS CHAPA

El actual debate en torno a la capacidad represiva de funcionarios gubernamentales sobre expresiones sociales y de informadores y analistas en la radio tiene una dimensión trascendente. La oportunidad ha sido desperdiciada por los concesionarios afectados y por sus personeros, que están a la cabeza de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CNIRT), pero la sociedad puede aprovecharla: es hora de replantear el marco jurídico, insuficiente y obsoleto que regula a esa actividad de difusión social. O es hora de elegir un esquema de desregulación, acorde con las tendencias an-tiestatistas que en otros terrenos han ido prevaleciendo. Cualquier solución será mejor que el actual estado de cosas, donde la radiodifusión depende, en el mejor de los casos, de una relación funcional -o complicitaria, dicen las voces más críticas- con el gobierno y, en el peor, de las veleidades de funcionarios con criterio chato e inmediatista.

La radio apareció en México hace ya 70 años, y muy poco después de su nacimiento, en 1926, se le dotó de un instrumento jurídico, que, sin embargo, no percibió por entero el carácter social de la nueva técnica de divulgación y casi no reparó, por eso, en los contenidos sino en los aspectos técnicos. De allí que la ley de vías generales de comunicación fuera, hasta 1960, la fuente legal de la regulación jurídica de la radio y la televisión. En esta última fecha, sin embargo, no se inauguró la etapa de legislación amplia y coherente que demandaban las transformaciones tecnológicas, y los alcances sociales de la radiodifusión. La ley federal de radio y televisión, publicada el 19 de enero de 1960, ratificó el régimen de radiodifusión privada sujeta a concesiones que estuvo vigente en la práctica desde 1923. Y si bien el proyecto fue elaborado por los expertos jurídicos al servicio de los radiodifusores (José Luis Fernández, gerente de la CNIRT, es reputado como el padre de esa ley) y por eso atiende preferentemente sus intereses, el Estado se reservó una ancha capacidad de control basada en normas ambiguas y que dejan un amplio lugar a la discrecionalidad de los funcionarios.

El ejemplo más claro de esta relación se expresa en el artículo 31 de la ley, referido a las causas de revocación de las concesiones. Tras enumerar ocho causales específicas (que conciernen a la operación técnica o a la situación de la persona, física o moral, concesionaria), la ley abre una posibilidad tan general que de hecho destruye el principio de certidumbre que la legislación debe generar: "Cualquier falta de cumplimiento a la concesión, no especificada en las fracciones anteriores".

Las condiciones incluidas en la concesión son de variada naturaleza. Su infracción es, igualmente, de importancia diversa. Hay en consecuencia un principio de inequidad al igualarlas como eventuales causas, todas, de revocación, que es la sanción extrema, la mayor, la de más honda trascendencia, pues ser sujeto de ese castigo no implica sólo la pérdida de la concesión sino también la pérdida de los equipos e instalaciones con que se realiza la transmisión, y adicionalmente la inhabilitación por cinco años para ser de nuevo titular de la concesión.

Las líneas generales incluidas en la ley crearon un espacio para la interpretación, y para la negociación en corto entre los concesionarios y las autoridades. A veces, la negociación llegó a hacerse de manera corporativa, como al emitirse los acuerdos de 1969 mediante los cuales se estableció una modalidad, inusual en el derecho fiscal mexicano, para el pago de un impuesto especial aplicable a los radiodifusores en tanto que usuarios de un bien del dominio público.

En efecto, en la miscelánea fiscal de 1968 se estipuló una tasa de 25 por ciento sobre los pagos hechos a empresas que funcionen al amparo de concesiones para el uso de bienes del dominio directo de la nación. Era, sin duda, un gravamen exorbitante, que quizá hubiera sido digno de la protección de la justicia federal mediante el recurso del amparo, pues infringía el principio constitucional que obliga a que las contribuciones sean equitativas y proporcionales. Pero en vez de apelar a las instancias judiciales, los radiodifusores resolvieron encarar el problema mediante una negociación política. En tal género de casos se da y se recibe. Parecía que el carácter descomunal del impuesto se había diseñado precisamente para poder anularlo a cambio de nuevas condiciones para la operación de radiodifusoras. Si bien en los nuevos títulos de concesión expedidos con ese motivo no se estipularon requisitos novedosos en cuanto a la difusión de informaciones, fue evidente que el mayor control estatal a que dieron lugar surgía del conflicto social del verano y el otoño de 1968, que acrecentó las necesidades de vigilancia de la autoridad sobre los medios de comunicación.

La aliviadora modalidad para el pago de ese impuesto consistió en poner a disposición del Estado tiempo de transmisiones hasta por la octava parte del total de la programación de cada emisora, es decir, el 12.5 por ciento del total de sus tiempos de emisión. Hoy está prácticamente en desuso tal disposición, aunque siguen vigentes los acuerdos porque no han sido explícitamente derogados. Pero ya desde el momento de su emisión se percibió el carácter ambiguo de la fórmula, pues el favor que los concesionarios podían derivar del mecanismo estaba matizado por la supervisión a que quedaban sujetos.

Se estableció en el acuerdo del primero de julio de 1969 que las transmisiones que hiciera el Estado en uso

del tiempo fiscal no harían competencia a la radiodifusión comercial. Es decir, los anuncios de Conasupo no podrían ser incluidos en esos lapsos. Además, no se pondría en riesgo la estabilidad económica de las estaciones, lo que podría ocurrir si el tiempo estatal se concentraba en los horarios de mayor auditorio. Habría, en consecuencia, proporcionalidad en el uso de dichos tiempos en las tres clases de horarios conocidos en la industria: A, AA y AAA. Lo más importante, sin embargo, que devino pronto en una virtual y creciente exención, fue que se determinó que el tiempo fiscal no sería acumulable ni diferible. Es decir, que cuando el Estado quedara imposibilitado para utilizarlo, lo harían los concesionarios para sus propios fines.

Paralelamente a ese acuerdo se emitió otro que creó la Comisión de Radiodifusión, uno de los muchos organismos, éste de carácter intersecretarial, que existen en la letra de la ley, pero que no se integran o no se reúnen. En 1969 mismo hubiera bastado atribuir las funciones derivadas del uso del tiempo fiscal al Consejo Nacional de Radio y Televisión, previsto en la ley de 1960. Pero el que se pasara por alto su existencia revela el tenue grado de aplicación de dicho ordenamiento. Luego de épocas de gran auge, hoy por hoy dicha Comisión se encarga solamente de administrar los tiempos utilizados conforme a la ley electoral por los partidos políticos y los órganos electorales. En ese terreno, por consecuencia, se aprecia una notoria omisión a que no debería ser ajena la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, que tan activa se muestra en otras materias.

Los nuevos títulos de concesión expedidos entonces no estipulaban normas específicas sobre la programación, lo que daba lugar a interpretaciones surgidas de la discrecionalidad. La ley, por ejemplo, recomendaba que la publicidad (llamada, a la antigua, "propaganda comercial") se incluyera manteniendo un "prudente equilibrio" con la totalidad de la programación. Lo que era "prudente" en una cierta circunstancia y para un cierto funcionario podría no serlo en otra y para otro. Tal indefinición apuntalaba la relación funcional entre concesionarios y autoridades, basada en no aplicar la ley e ir manejando coyunturas específicas.

Hacia 1972, una creciente importación de series de televisión donde imperaba la violencia, puso en jaque a ese medio al suscitarse un fuerte debate social que maniqueamente se llamó "la guerra de los medios", como si se tratara de una disputa entre la prensa y los instrumentos audiovisuales. La intensidad de la discusión forzó al gobierno a hacer más claras, aunque no enteramente claras, las normas que regulaban la radiodifusión. Se emitió así el reglamento relativo a los contenidos de las emisiones, el 4 de abril de 1973, que junto con la ley son los dispositivos legales de mayor rango en la regulación de la industria radiofónica.

Tal como había ocurrido en los 13 años anteriores con la ley, la aplicación del reglamento osciló entre la flexibilidad que es precisa para ajustar la norma a las realidades, y la lenidad que, sin embargo, no es gratuita, pues sujeta al infractor a los controles de la autoridad. En los 20 años corridos desde entonces han proliferado los acuerdos, circulares y decretos, al punto de constituir una tupida selva en que sólo pueden transitar los más avezados expertos, no en jurisprudencia sino en negociaciones políticas. Claro que es preciso conocer el derecho aplicable, pero también se impone estar al tanto del temperamento de los funcionarios tanto de la Dirección General de RTC, en la Secretaría de Gobernación, como de la de Normatividad y Control de Comunicaciones y la de Concesiones y Permisos de Telecomunicaciones de la SCT. Esta última secretaría se ha inclinado, en los años recientes, y frente a las nuevas tecnologías, a prescindir (o casi) de la ley de radio y televisión, y a referirse en cambio a la de vías generales de comunicación, en cuya aplicación esa dependencia es omnimoda. Las concesiones para la televisión por cable, para la televisión de ultra alta frecuencia, el servicio restringido de señales de televisión y la radio digital, se otorgan con base en la segunda ley mencionada. Eso no ha obstado, sin embargo, para que RTC pretenda entraren el examen de los contenidos de esas modalidades, y lo haga aun con menor base legal que en el resto de sus atribuciones.

A partir de la nebulosa normatividad aplicable, y la amplia discrecionalidad que de eso se deriva, se ha acrecentado el campo de colisión entre los concesionarios y las autoridades, debido al incremento de la radio hablada, especialmente la dedicada a información y análisis. El entretenimiento fue la función casi exclusiva de la radio durante su primer medio siglo. Pero en los años setenta la ampliación de las expectativas de participación de vastos sectores de la sociedad, y la recia competencia comercial que derivó de la disputa por los presupuestos publicitarios, hicieron surgir o crecer espacios destinados al periodismo radiofónico. Además de una emisora (Formato 21) destinada permanentemente a dar noticias, en la ciudad de México pueden ser oídas numerosas emisiones informativas, especialmente por la mañana, amén de estaciones (ABC, Radio Red, Radio Fórmula, Radio Mil) cuya programación musical es marginal o está ausente por completo.

Esa transformación del perfil radiofónico no ha sido recogida por la normatividad vigente. Tenemos que preguntarnos si es pertinente que eso ocurra. Es decir, hemos de reflexionar en la pertinencia de contar con reglas, por claras que sean, que induzcan una acción administrativa de supervisión o de control, o si en esta materia, tan delicada que concierne a la formación de las conciencias, hemos de encaminarnos hacia la desregulación. A la vista de las circunstancias presentes, de las ofrecidas por la historia y las previsibles, la respuesta debe orientarse, a nuestro entender, a asegurar el mayor bien para el mayor número, es decir, a garantizar a los oyentes su derecho a recibir información y análisis sin cortapisas.

No es este un criterio utópico y matizado por la deformación profesional. Ha opinado así la judicatura federal. Por sólo citar un ejemplo: Cinco empresas dedicadas a la televisión por cable recurrieron al amparo, que les otorgó el juez quinto de distrito en materia administrativa. Su resolución fue ratificada en abril de 1983 por el

primer tribunal colegiado del primer circuito. La queja consistía en la prohibición de difundir manifestaciones políticas, científicas o artísticas. De manera unánime, los tres magistrados declararon infundada la pretensión de que las autoridades administrativas, incluido el titular del Ejecutivo, "estén facultadas para manejar a su arbitrio, capricho o conveniencia, las concesiones para expresar, escribir o recibir ideas... La libertad de expresión ha de tener algún sentido democrático, y si la radiodifusión es uno de ellos, no cabe de ninguna manera ni la más pequeña posibilidad de intromisión del gobierno como censor para otorgar concesiones, ya que la expresión de ideas políticas, científicas y artísticas quedaría sujeta a una sola voluntad".

En esa dirección, los contenidos informativos y de análisis de las emisiones radiofónicas no deben ser objeto de ninguna inquisición administrativa. Suprimir de la normatividad vigente cuanto suscite la posibilidad de esa intromisión, en una etapa previa a la sustitución de las concesiones por meras autorizaciones, será un paso adelante en la transición hacia la democracia, y requisito indispensable para lograrla.

*El autores periodista, y director de la revista *Mira*