

Legislación sobre Comunicación Social en el espacio subnacional. El caso de México

Legislation on Social Communication in the subnational space. The case of Mexico



Salvador de León Vázquez. Profesor-investigador titular en el Departamento de Comunicación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, México. Coordinador del Doctorado en Estudios Socioculturales, en la misma institución. Doctor en Estudios Científico-Sociales, con especialidad en Comunicación, Sociedad y Cultura, por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), México. Expresidente de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación durante el periodo 2017-2019, en donde actualmente coordina el Grupo de Investigación de Estudios de Periodismo. Sus líneas de investigación son el estudio sociológico del periodismo y la comunicación pública.

Universidad Autónoma de Aguascalientes, Mexico

salvador.deleonv@edu.uaa.mx

ORCID: 0000-0002-7859-0480

Recibido: 30/04/2020 - Aceptado: 25/09/2020

Resumen:

Este artículo presenta un análisis exploratorio argumentativo de las legislaciones estatales sobre comunicación en México. Se propone una categorización y se destacan los asuntos que se consideran relevantes en la materia hasta el grado de ser legislados en cada región. Se hace uso de la categoría subnacional que, en los estudios políticos, permitió la resignificación de lo regional como escenario con vida política propia, irreductible a la suma de las partes del Estado nacional. El sesgo nacional ha permanecido en la investigación sobre la legislación en comunicación social en México. Se ha privilegiado el análisis de las leyes federales. En este artículo se atiende el vacío de conocimiento sobre las leyes estatales. La discusión final plantea que las diferencias entre los instrumentos legales de cada entidad es indicio de la categoría subnacional. Se enfatiza la necesidad de su consideración analítica para el entendimiento de lo nacional desde lo regional en el estudio de la regulación de la comunicación social.

Palabras clave:

Legislación de las comunicaciones; política de la comunicación; información pública; desarrollo mediático.

Received: 30/04/2020 - Accepted: 25/09/2020

Abstract:

This article presents an exploratory analysis of the state legislation on communication in Mexico, proposing a categorization and highlighting the issues that are considered relevant in the matter to the extent of being legislated in each region. The sub-national category is used because it allows the resignification of the regional as a scenario with its own political life, irreducible to the sum of the parts of the national State. The national bias has remained in the investigation on the legislation in social communication in Mexico, privileging the analysis of the federal laws, this article addresses the knowledge gap on state laws. The final discussion refers that the differences between the regional legal instruments are an indicator of the sub-national category.

Keywords:

Communication legislation; communication policy; public information; media development.

ISSN: 1696-019X / e-ISSN: 2386-3978

Cómo citar este artículo:

De León Vázquez, S. (2020). Legislación sobre Comunicación Social en el espacio subnacional. El caso de México. *Doxa Comunicación*, 31, preprint.

<http://>

1. Introducción

El análisis de la legislación sobre comunicación social en México se ha centrado en el ámbito federal. Debido a ello, existe un vacío para comprender cómo se formulan las regulaciones en materia de comunicación social desde lo regional. Es claro que existen regulaciones que son exclusivamente de competencia federal, como la asignación de licencias para radio y televisión. Pero hay otras en donde las entidades estatales tienen la oportunidad de legislar sobre sus problemáticas propias. El país se encuentra dividido en 32 entidades federativas o estados, en cuya adscripción los congresos legislativos estatales formulan leyes para normar los diversos aspectos de la vida social.

Este trabajo consiste en un análisis descriptivo de las leyes específicas que regulan aspectos de la comunicación en las entidades federativas. El objeto de estudio consiste en identificar esos instrumentos legales, clasificarlos, y avanzar en el entendimiento de que las regiones constituyen espacios de interacción con problemáticas particulares. Para ello usamos la noción de espacio subnacional que, de acuerdo con Rolandi & Merello (2017: 225) “tiene su origen en los procesos de descentralización mediante la atribución de importantes competencias a los niveles locales e intermedios de gobierno”. De manera que, a lo largo del documento, se usará preferentemente el término entidad subnacional para referirse a los estados del país. Es la categoría analítica principal de este estudio. También se usa el término oficial de entidad federativa o estado, aunque éste corresponde a la división político-administrativa del territorio.

Bajo este eje analítico se ofrece una mirada enfocada en las preocupaciones de las comunidades estatales. El supuesto es que los actores sociales de cada región les confieren la suficiente importancia para que lleguen a consolidarse en leyes. Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que algunas entidades innovan proponiendo ciertos instrumentos legales que no existen en el ámbito federal, dando muestra de una agenda legislativa singular. En esta dinámica, hay un conjunto de 144 leyes estatales vigentes que son específicas de asuntos comunicacionales en México, las cuales constituyen el universo de nuestro estudio.

Otro eje conceptual de este trabajo es el desarrollo mediático, noción propuesta por la UNESCO (2010) que corresponde al conjunto de elementos que favorecen el fortalecimiento del sistema mediático en un Estado. Desde ese marco, el desarrollo mediático se formula como un indicador de la calidad del ejercicio de las libertades y derechos de la información y la comunicación y, en última instancia, de la calidad de la democracia. El marco del desarrollo mediático contempla un conjunto de condiciones que son inherentes e indispensables en la construcción de Estados democráticos.

En la identificación de los indicadores del desarrollo mediático, la UNESCO (2010) considera como la primera categoría –de cinco en total– al sistema regulador y el marco jurídico que idealmente debe ser conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación social. Si bien, esa propuesta ha sido concebida para el análisis de los Estados nacionales, aquí se retoma centrada en el espacio subnacional, en tanto que lo regional presenta características particulares que, en ocasiones, se distinguen del conjunto nacional.

Con estos planteamientos se propone la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo es la regulación de la comunicación social en el espacio subnacional mexicano? Se parte del supuesto de que las entidades subnacionales son heterogéneas,

lo que significa que son diversas en sus preocupaciones de la vida social interna. En esa medida, configuran procesos jurídico-políticos específicos, lo cual se relaciona con sus distintas historicidades que dan origen a contextos socioculturales singulares.

Este tema es relevante porque, como plantea Santander (2014), la elaboración de leyes sobre la comunicación en América Latina es un terreno de disputa en donde el Estado, la sociedad civil organizada y los empresarios de medios luchan por tener la hegemonía. Para Santander, la pugna principal es la de las formas capitalistas de organización de los medios contra posturas críticas provenientes de la izquierda latinoamericana.

Recientemente, el interés por la regulación de la comunicación en América Latina ha sido impulsado por varias transformaciones como la reconfiguración del ámbito mediático, las innovaciones tecnológicas, las nuevas lógicas de la difusión, modificación de los modelos de negocio, pérdida de la centralidad de ciertos actores públicos, por citar algunas. Lo anterior ha traído como consecuencia nuevas leyes en las que “se reconocen ‘otros ámbitos’ de comunicación y se lleva a cabo la ‘relocalización’ del espacio comunicativo” (A. M. Gómez & Ramos-Martín, 2014: 487).

El artículo tiene la siguiente estructura. En la primera sección se presenta una síntesis del contexto y los planteamientos teóricos sobre los cuales se basa el trabajo. En la segunda sección se muestran los aspectos metodológicos. La tercera sección se dedica a la presentación de los resultados y su interpretación. Finalmente, se ofrece una discusión y conclusión en la que se relacionan reflexivamente los datos con los ejes analíticos.

2. Contexto y planteamientos para estudiar la legislación estatal sobre Comunicación Social en México

En el año 2013 se aprobó una reforma constitucional en México que contenía modificaciones sustanciales a los artículos sexto y séptimo. Dichos artículos garantizan los derechos y libertades de la expresión y la información para todos los ciudadanos. Como resultado, se ratificó la libertad de expresión; se modificó el esquema de concesiones para frecuencias de radio, televisión y telecomunicaciones; se afianzó el derecho del acceso a la información pública gubernamental; se ordenó la protección de los datos personales de los usuarios de las telecomunicaciones; se reconoció a la radiodifusión como objeto de interés general, y se otorgó el derecho constitucional del acceso a Internet.

Previamente, en 2008, se había promulgado el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que dedica el Título Tercero del Segundo Libro, compuesto por 27 artículos, a regular el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión. Algunos años después, en 2012, luego de mucha presión por parte de grupos de periodistas y activistas, el gobierno federal promulgó la Ley de Protección para Defensores de Derechos Humanos y Periodistas. A estas legislaciones se unió la generación de las leyes reglamentarias correspondientes a la reforma del 2013: Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; y en 2018, por orden del Poder Judicial, se elaboró y promulgó la Ley General de Comunicación Social que reglamenta la propaganda gubernamental y el gasto público en difusión.

De esta manera se avanzó, no sin críticas, en el largo recorrido para regular los asuntos de la información, la comunicación, los medios y las relaciones de ellos con el poder político. Durante la segunda mitad del siglo XX hubo presión por

parte de grupos ciudadanos para legislar adecuadamente en torno a estos temas (Gutiérrez, 2005; Ramírez, 2008; Torres, 2011). Para Gutiérrez (2005), el debate fundamental en aquel momento consistía en tener una legislación clara que garantizara el derecho de acceso a la información, al mismo tiempo que brindara certidumbre sobre el ejercicio responsable de la libertad de expresión. La reforma del 2013 trajo consigo sus propias discusiones en torno a las nuevas dinámicas (en lo jurídico-político y en lo comunicacional) sobre la regulación de las innovaciones tecnológicas. Principalmente, lo relacionado con la radiodifusión, las telecomunicaciones, el acceso a la banda ancha, la rendición de cuentas, la violencia contra los comunicadores y los derechos de las audiencias.

Algunas de esas discusiones se encuentran publicadas en varios trabajos. Por ejemplo, Lay (2013) discute la relación entre Estado, democracia y medios de comunicación, a partir del debate legislativo del 2006. En este debate, los aliados de la empresa Televisa en la Legislatura federal propusieron una iniciativa de ley de medios que favorecía a dicha empresa. Lay aborda la problemática del poder fáctico de los medios y su abordaje en la discusión teórica y académica.

Esteinou (2015), es otro autor preocupado por analizar las reglamentaciones federales sobre los medios de comunicación. Particularmente, se preocupa por la falta de límites jurídicos para el poder mediático. Desde su perspectiva, esto ha ocasionado que, junto con el Estado constitucional, se erija paralelamente un Estado híbrido en el que los empresarios mediáticos gozan de un poder político fáctico de importancia considerable.

Arroyo (2015), por su parte, encuentra que la reforma del 2013 fortalece la consolidación de un modelo privado y mercantil para los sectores de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Considera que esta situación contraviene el desarrollo mediático del país, y debilita los derechos de la información y la comunicación. Huerta & Becerra (2016), observan que el problema principal se encuentra en las leyes reglamentarias derivadas de la reforma, en las cuales se legisló beneficiando a un grupo reducido de empresarios del sector. Gómez (2018) mira en dirección a las luchas de la sociedad civil para democratizar el sistema de medios en México, frente a la hegemonía privada/comercial que domina el sector.

Toussaint (2018), por otro lado, muestra cómo ha sido el proceso de la transición de lo analógico a lo digital en la televisión pública, en el marco de la política pública mexicana para el apagón analógico. Encuentra, una vez más, el fuerte desequilibrio entre el modelo público y el modelo privado “a favor de los consorcios en casi todos los aspectos: cobertura, audiencia, presupuesto” (p. 14).

Álvarez (2018), ofrece un estudio amplio, con mirada crítica, de la historia del sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México. Aborda las regulaciones, los derechos, las instituciones, la infraestructura y las problemáticas sociales derivadas de su conformación jurídica como sector. Asimismo, revisa el lugar que ocupa México en el plano internacional.

Para el caso de la violencia contra periodistas en México, Hincapié & López (2018) consideran que la reglamentación en la materia no es suficiente. Si bien, las reformas buscan fortalecer los procesos democráticos, existen un conjunto de prácticas extralegales de contención de las reformas que preservan prácticas autoritarias y antidemocráticas. Esto tiene un efecto adverso en la protección de los informadores, lo que compromete el respeto a la libertad de expresión.

Si bien, la normatividad que regula a la comunicación social en México es fundamentalmente de competencia federal, también es cierto que en los estados se abren oportunidades para legislar sobre aspectos muy particulares, que obedecen a las demandas regionales. Un cuerpo de trabajos, aún limitado en número, elaborados desde las regiones ya ha abonado para reflexionar a este respecto.

Entre ellos se encuentra el estudio de Brambila (2018), en donde evalúa los mecanismos de protección a periodistas y defensores de los derechos humanos. Visibiliza varias de las problemáticas que ocurren en los estados de la República Mexicana sobre las agresiones, así como las diversas respuestas. Algunas de esas respuestas provienen de las legislaciones estatales correspondientes.

Los trabajos de Espino (2016) y Espino & Mendoza (2015) muestran los problemas derivados de los cacicazgos regionales en el control de los medios de comunicación en los estados. Para ese cometido, caracterizan el caso del estado de Querétaro. A diferencia de los grandes corporativos mediáticos nacionales, como Televisa, los medios estatales suelen ser empresas familiares sujetas a los vaivenes políticos, como estos autores lo demuestran.

Los estudios de Salazar (2018, 2020) contrastan los procesos democráticos nacionales contenidos en las reformas del 2013 y otros esfuerzos federales, con las condiciones autoritarias subnacionales. Algunas expresiones del autoritarismo subnacional aparecen como ataques a la prensa, tanto por la vía de la represión, como por la de la cooptación. Los procesos judiciales contra periodistas por daño moral, promovidos por los gobernantes subnacionales, forman parte de esas estrategias de represión y cooptación.

En ese sentido, el planteamiento de González & Echeverría (2017) es esclarecedor. De acuerdo con su propuesta, México presenta una irregular modernización de su sistema mediático en las diferentes regiones debido a que las características de los medios son diversas. Existen contextos diferentes, así como fuerzas exógenas y endógenas, que inciden en la presencia de rasgos autoritarios en coexistencia con rasgos liberales. Estos rasgos se presentan en proporciones diferentes en cada región, como resultado de sus condiciones histórico-contextuales, dando pie a dos dinámicas principales: la continuidad del autoritarismo y/o el cambio hacia condiciones más democráticas. Así pues, tenemos regiones diversas, con sistemas mediáticos sometidos de manera desigual a ambas tendencias.

Por ello se considera útil articular este tema con la categoría subnacional, para dar cuenta de estas singularidades de lo regional:

La heterogeneidad en la efectiva implementación de leyes y políticas públicas en el territorio es un fenómeno común en América Latina [...]. El factor más evidente para explicar esta heterogeneidad es la capacidad estatal local, evaluada por los recursos financieros (presupuestos, extracción de recursos) e institucionales (tamaño y calidad de la burocracia) que poseen los gobiernos subnacionales o las oficinas locales del Estado central. (Augusto, Dargent, & Rousseau, 2017: 101).

Diversas discusiones en la Ciencia Política dieron origen a la categoría subnacional, por la necesidad de poner en perspectiva la idea de los Estados nacionales como unidades integradas y actuantes de modo racional. En esa tesitura, las entidades subnacionales no solamente pueden presentar distinciones con respecto al conjunto del Estado nacional, sino

que en ocasiones tienen incluso mayor agencia para actuar de manera independiente en el escenario global (Rolandi & Merello, 2017). En contraste, no todas las entidades subnacionales gozan de esa capacidad, otras presentan rezagos. Estas diferencias plantean preguntas fundamentales como por qué algunos gobiernos subnacionales alcanzan más capacidades que otros (Augusto et al., 2017).

En el caso de México, dicen Ríos & Soto (2017), la falta de atención al nivel subnacional en el estudio de las instituciones judiciales –pero puede pensarse de forma más amplia, respecto a los distintos sistemas institucionalizados– ha ocasionado que se dejen sin respuesta preguntas elementales. Por ejemplo, las causas y consecuencias de la variación institucional subnacional, el impacto de la transición a la democracia en los sistemas subnacionales y el análisis del posible impacto en la calidad de la gobernanza democrática en los estados.

A la luz de los datos que más adelante se revisarán, se revela necesario incorporar esta categoría analítica al estudio de la legislación sobre comunicación en México. Revisar esas variaciones –y sin duda también las similitudes– significa poner atención a las preocupaciones y necesidades de las comunidades en las entidades subnacionales.

La norma jurídica constituye una forma de construcción social de la realidad, puesto que, como reconoce Kucsko-Stadlmayer (2017), el Derecho representa un orden social, y sus normas se refieren a fenómenos sociales del comportamiento humano. En ese sentido, las normas jurídicas –dice el autor– regulan aquello que se considera valioso para una comunidad. Podríamos considerar, entonces, que las leyes estatales son una expresión del orden social regional con vocación normativa. La importancia de las leyes estatales radica en que expresan la comunidad legalmente organizada; estas leyes deben valorarse “como espacios de decisión jurídica mediante la adopción de soluciones particulares para problemas locales” (Vado, 2008: 228). Una pregunta fundamental en ese sentido sería ¿cuáles son las características de las legislaciones estatales y cómo se vinculan con la realidad en la que fueron gestadas?

El marco jurídico es un rasgo fundamental de los sistemas mediáticos y de comunicación social. Hallin & Mancini (2004) reconocen siete tipos de leyes comunes sobre lo mediático en los Estados democráticos: 1) leyes sobre la difamación, privacidad y derecho de réplica, 2) leyes sobre la incitación al odio, 3) leyes sobre el secreto profesional y la conciencia de los periodistas, 4) leyes sobre el acceso a la información gubernamental, 5) leyes que regulan la concentración, propiedad y competencia de los medios, 6) leyes que regulan las campañas electorales y la comunicación política y 7) leyes sobre las licencias y concesiones de radiodifusión. Todas ellas aparecen en México en el ámbito federal, y la mayor parte en las legislaciones de las entidades subnacionales.

Por otra parte, el desarrollo mediático es el concepto que utiliza la UNESCO para relacionar la calidad del sistema mediático de los Estados con otros aspectos considerados dentro del desarrollo general como la calidad de la democracia y el bienestar (UNESCO-IPDC, 2010). Bajo el marco que ese organismo ha construido se ha evaluado el desarrollo mediático de varios países como Maldivas (Mendel, 2009), Bhutan (Ministry of Information and Communications, 2009), Timor-Leste (Mendel, 2011b), Egipto (Mendel, 2011a), Croacia (Peruško, 2011), Uruguay (UNESCO, 2014) y Bolivia (Torrico & Villegas, 2016). En todos los casos, la lógica de trabajo fue la de revisar de qué manera estaban presentes los indicadores sugeridos por la UNESCO, haciendo un balance de su desempeño.

El desarrollo mediático ha tenido sus críticos. Berger (2010), así como Enghel & Wilkins (2012), coinciden en señalar que el término es ambiguo y contradictorio al usarse indistintamente como medio (un conjunto de condiciones para llegar a un estado) y como fin (el estado al que se ha llegado). Sin embargo, en el transcurso del tiempo ha alcanzado resonancia y hay grupos académicos que ya se organizan alrededor de este término como elemento que articula su quehacer científico¹.

En este trabajo se considera que la categoría relativa a la evaluación del marco jurídico de los indicadores de la UNESCO para del desarrollo mediático es un instrumento que permite utilizar un criterio externo para los fines de nuestro estudio. Aquí se utiliza como herramienta, extrapolándola de su construcción para evaluar Estados nacionales, y se la aplica en el análisis de la legislación sobre comunicación en el espacio subnacional. La UNESCO divide la categoría del marco jurídico del desarrollo mediático en: a) marco jurídico y político, b) sistema para regular los medios de comunicación, c) leyes sobre la difamación y otras restricciones legales sobre periodistas y d) censura.

3. Metodología. Localización del Corpus y análisis argumentativo

Para localizar las legislaciones sobre comunicación social de las entidades subnacionales se visitaron los sitios web de los 32 congresos estatales de México. Se aprovechó la obligación legal de publicar en ellos la legislación vigente para cada estado. En el periodo comprendido entre enero y junio de 2019, se recuperaron las leyes vigentes de las entidades y se realizó una revisión de la materia de su regulación. Cabe aclarar que se obtuvieron únicamente las leyes principales, discriminando instrumentos legales secundarios de tipo reglamentario.

Acto seguido, se identificaron los instrumentos legales específicos cuya materia de regulación fuera algún tema relacionado con la comunicación social. Para reconocerlos, se siguieron tres criterios externos: en primer lugar, que las leyes en cuestión estuvieran relacionadas con lo establecido por los artículos sexto y séptimo constitucionales; en segundo lugar, que correspondieran con alguno de los siete tipos de legislaciones reconocidos por Hallin & Mancini (2004); en tercer lugar, que coincidieran con los indicadores de la categoría de marco jurídico para la evaluación del desarrollo mediático (UNESCO-IPDC, 2010).

Una vez identificadas las leyes sobre aspectos de la comunicación social de las entidades subnacionales, se clasificaron como se muestra en la tabla 1. Posteriormente, con la ayuda del programa *Nvivo 12*, se realizó un análisis formal argumentativo para identificar sus características internas particulares, pero también los rasgos transversales que marcan similitudes y diferencias entre los documentos.

El análisis formal argumentativo sirve para reconocer las características de las formas simbólicas en los discursos a través de sus rasgos, patrones y relaciones estructurales (Thompson, 1998). La finalidad de usar este método fue la de reconocer y hacer explícitos los patrones en los textos legales. El método consiste en “separar el corpus discursivo en conjuntos de enunciados o aseveraciones organizadas en torno a ciertos asuntos o temas, y trazar después relaciones existentes entre

1 Por ejemplo, en la Conferencia 2019 de la *International Association for Media and Communication Research* (IAMCR), en Madrid, se formalizó el *Working Group Media Sector Development*, que desde entonces constituye una línea de investigación en esa asociación.

estos enunciados y asuntos” (Thompson, 1998: 419). En este caso, las unidades de análisis fueron los artículos de cada ley, que funcionan como unidades jurídicas mínimas para establecer regulaciones concretas.

Para el análisis argumentativo se generó un cuerpo de categorías fundamentadas a partir de las características de las propias legislaciones encontradas y su contraste con la tipología propuesta por Hallin & Mancini (2004), los temas considerados por los artículos constitucionales sexto y séptimo y los indicadores del desarrollo mediático. Las categorías resultantes se integraron en un libro códigos y corresponden a: 1) Rendición de cuentas y protección de datos; 2) Comunicación gubernamental; 3) Libertad de expresión y derechos de las audiencias; 4) Regulaciones sobre los medios y las industrias audiovisuales; 5) Derechos digitales y gobierno electrónico, digital y abierto.

4. Resultados. Características de las legislaciones estatales sobre Comunicación Social en México

Al considerar las regulaciones sobre comunicación en las entidades subnacionales es necesario decir que las leyes específicas en la materia no las agotan. Existe una infinidad de ordenamientos sobre los medios y la comunicación dispersos en gran parte de las leyes, aún cuando su materia de observancia pueda parecer muy distinta. Por ejemplo, leyes orientadas a garantizar una vida digna a grupos vulnerables, a regular la educación, a coordinar la lucha contra las adicciones, al fomento deportivo, incluso las que reglamentan las prácticas agropecuarias como la apicultura, pueden contener en su cuerpo artículos que se dirijan a la comunicación y sus herramientas como apoyos sustanciales o auxiliares.

Basta decir, en ese sentido, que las 32 leyes de las entidades subnacionales en materia electoral dedican una parte importante de su contenido a regular el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. También que los 32 códigos civiles estatales del país reconocen y sancionan el daño a la imagen personal por publicaciones en los medios. Otro ejemplo es que gran parte de las leyes de educación tutelan algunos derechos de las audiencias infantiles y una infinidad de leyes proponen campañas de difusión en los medios de comunicación sobre las materias que les competen.

Sin embargo, este análisis se concentra únicamente en las leyes específicas cuya materia principal de regulación es algún aspecto de la comunicación social. En México están vigentes 144 leyes estatales de este tipo, distribuidas en las 32 entidades de la República, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Legislaciones sobre aspectos de la comunicación en las entidades subnacionales de México

<i>Tipo de legislación por materia de regulación</i>	<i>f</i>	<i>%</i>
Leyes de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados	33	22.92
Leyes de transparencia y acceso a la información pública	32	22.22
Leyes de los periódicos oficiales de los estados	21	14.58
Leyes de protección a periodistas y defensores de derechos humanos	12	8.33
Leyes de gobierno digital, electrónico y/o abierto	8	5.56
Leyes de apoyo a las industrias audiovisual y/o cinematográfica	8	5.56

Leyes sobre los derechos civiles del ejercicio periodístico	7	4.86
Leyes sobre los medios de comunicación públicos estatales	6	4.17
Leyes sobre premios estatales de periodismo	3	2.08
Leyes de protección a las audiencias infantiles	2	1.39
Leyes que regulan la instalación de publicidad exterior	2	1.39
Leyes de protección a los derechos sociales de los periodistas	2	1.39
Leyes que regulan la difusión pública institucional	2	1.39
Leyes que regulan el uso de software libre y código abierto	2	1.39
Ley para la existencia de la ciudad digital	1	0.69
Ley para regular el servicio oneroso de acceso a Internet	1	0.69
Ley de comisión y fondo editoriales	1	0.69
Ley de imprenta	1	0.69
TOTAL	144	100

Nota. La distribución normal de la cantidad de leyes por entidad federativa se presenta de la siguiente manera: $M=4.5$; $Mo=5$; $DE=1.32$

Fuente: elaboración propia

La organización de los datos en la tabla 1, de mayor a menor ocurrencia según la materia de regulación, es reveladora de la influencia de la federación en los ámbitos regionales. Conforme va decreciendo el número de leyes dedicadas a una materia regulatoria, se evidencia que es tema de una agenda propia de las entidades subnacionales, y no de la totalidad de los estados que conforman el pacto federal.

En promedio, cada entidad subnacional posee alrededor de cinco leyes específicas sobre comunicación social. En lo referente a los dos conjuntos más grandes, el mandato constitucional de garantizar el acceso irrestricto a la información pública y la protección de los datos personales obligó a que se elaboraran los instrumentos legales correspondientes en los estados. Por ese motivo, todas las entidades subnacionales cuentan con leyes en estas dos materias, como se aprecia en la tabla 1. La confección de los documentos legales en estos rubros es prácticamente idéntica para todas las entidades. En la contabilidad se encontró que una de las entidades, Morelos, tiene dos leyes que caben en la categoría de protección de datos personales: una que es similar al resto, pero otra referida a la generación de estadísticas, de donde resulta información personal que es necesario reservar. Esto explica que aparezcan 33 instrumentos en el rubro, siendo el conjunto más grande.

En seguida aparece un tercer conjunto en orden de importancia por el número de leyes que dan sustento a los periódicos oficiales de los estados, órganos a través de los cuales se dan a conocer –y con lo cual comienzan su vigencia– ordenamientos, leyes, reglamentos, decretos y políticas públicas. Constituyen la comunicación gubernamental formal que vincula las decisiones estatales con los ciudadanos. Solamente se reconoció este tipo de ley en 21 de las 32 entidades. Es posible que, en las restantes, ordenamientos de este tipo aparezcan a nivel de reglamento y no como legislación principal². Esta jerarquía legislativa otorgada a los instrumentos es parte de las decisiones particulares que corresponden a las entidades subnacionales, y bajo las cuales se va configurando la institucionalidad que las integra.

Un cuarto grupo significativo es el de las leyes de protección a periodistas y defensores de derechos humanos. Es significativo por la cantidad, al contar con doce instrumentos estatales, pero también por la problemática que atiende: México es el país más peligroso para ejercer el periodismo debido al número de crímenes cometidos contra los informadores³. Once de estas leyes son muy similares a la ley federal en la materia, estableciendo medidas de protección y mecanismos para ejecutarlas, aunque con variantes regionales en función de los recursos financieros y humanos que es posible destinar a esta labor. Dentro de este conjunto, llama la atención la Ley de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, del estado de Veracruz. No obstante, se trata de la entidad en donde más crímenes contra periodistas se perpetran en el país, su legislación se aboca a reglamentar la administración de la comisión, y no a la instalación de las medidas de protección. Esta situación se ha interpretado como una falta de voluntad política ocasionada por la fallida transición a la democracia en Veracruz, lo que ocasiona un autoritarismo regional centrado en la simulación (Olvera & Del Palacio, 2017). También es necesario indicar que existen entidades con altos índices de violencia contra periodistas, y que no cuentan con una ley estatal de protección para ellos, como Chihuahua, Oaxaca y Sinaloa⁴.

En estos cuatro conjuntos se revela una uniformidad procedente de los lineamientos federales, tanto en las materias de regulación, como en la confección de las leyes. Los conjuntos siguientes, muestran ya las características propias de las regiones subnacionales, en tanto que reflejan las preocupaciones propias ante las cuales los instrumentos legales proveen soluciones particulares.

Las legislaciones estatales sobre el gobierno electrónico mantienen su atención en la rendición de cuentas, el uso transaccional de herramientas digitales para agilizar trámites burocráticos y el acceso permanente a documentos públicos. Los instrumentos son diversos y los términos usados también: gobierno electrónico para algunos, gobierno digital para otros, o gobierno abierto. La diferencia no es ingenua; se asume que el término elegido denota el nivel de compromiso para con los ciudadanos. El término de gobierno electrónico parece definir un enfoque más transaccional y limitado, mientras que el de gobierno abierto ofrece un enfoque más integral y de apertura al escrutinio público.

2 En la sección metodológica se precisó que solamente se trabajó con leyes principales, discriminando las leyes secundarias de tipo reglamentario.

3 De acuerdo con la UNESCO (2018), durante 2016 y 2017, México encabezó la lista mundial de asesinatos de periodistas con trece casos en cada año; la mayoría de ellos correspondieron a periodistas locales.

4 Para conocer las cifras respecto a las agresiones contra periodistas en México, de forma general y por entidad, se puede revisar el sitio web de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) del gobierno de México (<https://bit.ly/3czFi3T>), que contiene informes estadísticos actualizados.

En el siguiente conjunto aparecen las leyes de apoyo a las industrias audiovisual y cinematográfica. Las entidades subnacionales tienen muy poca participación en la producción cinematográfica, por lo que llama la atención que existan ocho leyes sobre este tema. No hay uniformidad al respecto: mientras algunos de estos instrumentos legales se refieren a la producción de obras audiovisuales, otros legislan sobre los procedimientos para acceder a las locaciones de rodaje. Incluso una de las leyes se dedica a regular la exención de impuestos sobre la exhibición en salas de cine y teatros. La interpretación de estos datos es que, en función de las posibilidades de cada entidad, se plantean algunas normas mínimas para participar en las industrias audiovisuales.

Existen dos conjuntos que se relacionan entre sí: las leyes sobre los derechos civiles del ejercicio periodístico y las de protección a los derechos sociales de los periodistas. El primero de estos conjuntos contiene siete instrumentos que tutelan cuatro derechos de los periodistas: el secreto profesional, la cláusula de conciencia, el acceso a la información y a los eventos y el derecho de autor sobre obras literarias y periodísticas. El segundo conjunto, que solo corresponde a dos entidades, se compone por sendas leyes que protegen el bienestar de los periodistas y sus familias. Se abordan los derechos a la salud, a la educación, a la capacitación y formación profesional y al esparcimiento y la cultura. No existen leyes federales similares en México. Se trata pues, de temas legales para los cuales las entidades subnacionales demuestran una competencia propia que subsana las carencias de la legislación federal.

Los conjuntos que siguen, considerando el orden decreciente de la tabla 1, nos muestran temas ya muy específicos, de pocas entidades federativas, que corresponden a las siguientes materias: certeza jurídica de los medios públicos-estatales, normativas para otorgar premios estatales a los trabajos periodísticos, regulaciones a la publicidad exterior urbana y carretera, lineamientos para la comunicación institucional del gobierno estatal, entre otras. Es notoria, aunque incipiente, la protección de los derechos digitales. En dos entidades se garantiza el uso de *software* libre y de código abierto. En una tercera, se protege a los usuarios de cibercafés para evitarles pagos onerosos. En una más, se declara la existencia de la ciudad digital. Destaca por su ausencia en las demás entidades, la preocupación de dos estados por defender a las audiencias infantiles de la exposición a contenidos adultos en medios digitales, electrónicos e impresos.

Por otro lado, una de las leyes más antiguas del ámbito federal es la Ley contra Delitos de Imprenta, que data del año 1917 con sus reformas respectivas. Siendo una materia de regulación con una tradición histórica de un siglo, llama la atención que en el espacio subnacional solamente una entidad se haya preocupado por generar su propia Ley de Imprenta.

En seguida se presenta la tabla 2, que muestra la lógica analítica de las categorías construidas para el análisis argumentativo.

Tabla 2. Organización analítica de leyes sobre comunicación social en el espacio subnacional mexicano

<i>Categorías de leyes</i>	<i>f</i>	<i>%</i>
1) Rendición de cuentas y protección de datos	65	45.14
2) Libertad de expresión y derechos de las audiencias	27	18.75
3) Comunicación gubernamental e institucional	23	15.97
4) Medios públicos, fondos editoriales, industrias audiovisuales y publicidad	17	11.81
5) Derechos digitales, gobierno electrónico y abierto	12	8.33
TOTAL	144	100

Fuente: Elaboración propia

En la tabla 2 aparecen las cinco categorías organizadas de mayor a menor jerarquía en función de los porcentajes de su ocurrencia. La primera categoría, rendición de cuentas y protección de datos, agrupa las 65 leyes estatales (45.15%), que regulan el derecho a la información. Este tema representó el gran debate de académicos y sociedad civil organizada en México desde la década de 1970, como lo han planteado algunos autores (Bohmann, 1994; Fernández, 1993; Gutiérrez, 2005; Ramírez, 2008; Villanueva, 1995). La categoría se refiere al acceso irrestricto a la información de carácter público generado por las instituciones obligadas. Con el desarrollo de las innovaciones tecnológicas, los datos de los usuarios de las telecomunicaciones quedaron expuestos. Fue necesario establecer lineamientos para proteger sus datos personales. Se amplió así el derecho a la información para incorporar, también, el derecho a decidir sobre el uso de la información personal otorgada en el intercambio de servicios. Es la categoría más grande debido a la obligación impuesta por la federación sobre las entidades subnacionales de generar sus propias regulaciones.

La segunda categoría, libertad de expresión y derechos de las audiencias, constituye el núcleo de las garantías de información y comunicación que deben ser reconocidas y protegidas para todos los individuos. Aquí se agrupan 21 leyes de protección a los periodistas, su ejercicio profesional y su bienestar; tres leyes de premios estatales de periodismo; dos leyes de protección de las audiencias infantiles, y una ley de imprenta; 27 en total (18.75%). Este agrupamiento nos lleva a considerar que, en las entidades subnacionales, hay preocupación por proteger la actividad periodística, la cual es emblemática de la libertad de expresión, y necesaria en la consolidación de un Estado democrático. Constituye una forma de rendición de cuentas vertical (Isaza, 2015). Sin embargo, también permite observar que no se reconoce a otros sujetos distintos a los periodistas (y activistas⁵) que puedan tomar la palabra pública y ejercerla. De la misma manera, se asume que solamente las audiencias infantiles son las que requieren la protección del Estado frente a contenidos no acordes a su desarrollo. Estas situaciones sugieren que, en el espacio subnacional, es necesario abrir los debates que permitan reconciliar las garantías correspondientes de la Constitución general con los instrumentos legales estatales, para hacerlos exigibles.

5 Once leyes de protección de periodistas contra la violencia incluyen también a los defensores de derechos humanos. En ambos casos la ley los define como tales en tanto que pertenecen a organizaciones; a los medios de comunicación los periodistas y a las organizaciones de la sociedad civil los defensores. No se otorgan garantías explícitas para los ciudadanos en general en este rubro. Se asume que la Constitución general ya los tutela.

La tercera categoría, comunicación gubernamental e institucional, es clave. Establece lo que Zémor (2008: 2) identifica como “una forma de comunicación formal establecida en el marco del Estado de derecho bajo un dominio jurídico”. Es decir, se trata del reconocimiento de la interacción del Estado con los ciudadanos. Corresponde a la normatividad sobre las estrategias elaboradas por los gobiernos para atender a los ciudadanos, mantenerlos informados, rendir cuentas, socializar sus objetivos, construir legitimidad y dar vigencia a leyes y decretos al publicarlos en los periódicos oficiales. Es decir, constituye una prerrogativa de las instituciones para difundir sus actividades y ganar presencia pública. Al mismo tiempo formula el derecho de los ciudadanos a conocer las acciones que esas instituciones llevan a cabo con los recursos públicos. En esta categoría se agrupan 23 leyes (15.97%) que dan existencia a los periódicos oficiales y al manejo de la difusión institucional.

La cuarta categoría se refiere a la regulación de la comunicación mediática. Se agrupan aquí 17 leyes (11.81%) que dan existencia jurídica y reglamentan a los medios públicos estatales, las actividades y apoyos a las industrias audiovisuales, el manejo de la publicidad exterior y un fondo editorial gubernamental. Respecto a los medios públicos, éstos constituyen concesiones de tipo público⁶ de radio y televisión otorgadas a los gobiernos estatales. Las leyes referidas les dan carácter institucional, como también sucede con el fondo editorial gubernamental. Este tipo de legislaciones permite a los gobiernos estatales tener actividad mediática y cultural en soportes electrónicos y publicaciones impresas; lo cual suele resultar conveniente de cara a la opinión pública. En contraste, en la esfera del mercado, algunas entidades han establecido lineamientos para otorgar marco jurídico a la participación de instancias públicas y privadas en la actividad cinematográfica y audiovisual. Aunque, en realidad, no es una industria significativa en el interior del país⁷.

Por otro lado, parte de las facultades de los gobiernos estatales consiste en regular el mobiliario urbano, dentro de lo cual se encuentra la publicidad exterior en forma de vallas o anuncios espectaculares. Normalmente, la publicidad exterior se regula en los códigos de desarrollo urbano y territorial, sin embargo, en este análisis se encontró que dos entidades juzgaron necesario darle un instrumento legal específico a esta actividad. Una de esas entidades es la Ciudad de México, en donde a finales 1990 y principios del 2000 se observó un incremento considerable de espectaculares. Esto generó contaminación visual y riesgos para la infraestructura urbana. Por eso, se entiende que esta problemática fuera identificada como un asunto importante que requería una regulación estricta. La otra entidad es Chiapas, cuya ley en cuestión regula la publicidad exterior en carreteras del estado y terrenos adyacentes. Siendo ésta, una entidad con una gran riqueza natural y arqueológica, la ley se enfoca en evitar daños al patrimonio histórico, reducir la contaminación visual en zonas naturales y no permitir que se afecte la visibilidad y las perspectivas panorámicas.

La quinta categoría corresponde a los derechos digitales y el traslado de actividades transaccionales a las redes informáticas. Corresponde a los términos del gobierno electrónico, digital y/o abierto. En esta categoría se agrupan 12 leyes (8.33%). Es la categoría más pequeña, lo cual revela la necesidad de incorporar esta materia de regulación a los debates y las agendas públicas regionales. De esa manera, podría conformarse un conjunto de reivindicaciones alrededor de estos

6 Así definidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

7 De acuerdo con los datos del último censo económico de México (INEGI, 2019a), los ingresos de la industria fílmica y del video representaron, durante el año 2018, el 0.0002 por ciento de los ingresos totales del país por el suministro de bienes y servicios, con apenas 1,347 establecimientos dedicados a ese rubro, ocupando a 29,638 trabajadores remunerados.

derechos. De forma aislada, han aparecido luchas sociales que han conquistado algunos espacios en las leyes. Es el caso de la entidad federativa Aguascalientes, en donde grupos por la equidad de género lograron cabildear para tipificar como delito el ciberacoso, aunque no todavía una ley específica al respecto. Sobre este punto, el Módulo sobre Ciberacoso (MOCIBA) levantado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2019b), indica que el 23.9 por ciento de la población mayor de 12 años que usó Internet en 2019 fue víctima de ciberacoso. Aún falta una brecha importante por recorrer en el espacio subnacional, con relación al reconocimiento y reglamentación de los derechos digitales, así como de los riesgos inherentes de los que la población debe ser protegida.

Los datos expuestos hasta aquí, siendo aún descriptivos, constituyen un aporte al comenzar a delinear un objeto de estudio por mucho tiempo ausente. Es una mirada de conjunto de la legislación estatal sobre comunicación social al interior del Estado nacional. Esto contribuye para un entendimiento más amplio de la configuración de la esfera jurídica-política, en el cumplimiento de los derechos y libertades sobre la comunicación y la información. Aborda un contexto de transición a la democracia, poniendo el acento en lo regional. A continuación, en las secciones de discusión y conclusiones, se intentará tender algunos puentes entre los datos y la teoría para discutir la utilidad y las posibilidades que se abren bajo este tipo de propuesta de investigación.

5. Discusión

Los resultados del análisis presentado en estas páginas permiten matizar algunos supuestos de partida, afinándolos y poniéndolos en clave de discusión para continuar problematizando este objeto de estudio. En primer lugar, es posible identificar una tensión entre las obligaciones impuestas por la federación frente a las condiciones particulares de lo regional. La reforma constitucional del 2013 en México extendió a todas las entidades la obligación de contar con legislación propia sobre rendición de cuentas y protección de datos personales, situación que quedó en evidencia. Fue un asunto que pasó por encima de las agendas regionales, incorporándolo a la vida estatal de forma coactiva. En contraposición, hay asuntos cuya discusión aparece en algunos de los ámbitos estatales de manera relevante y logra definirse en instrumentos legales –como garantizar el acceso de los periodistas a la seguridad social del Estado–, sin que necesariamente sea un aspecto presente en el nivel federal. Esto puede parecer una obviedad, sobre todo, si se considera únicamente desde la técnica jurídica. Sin embargo, articulado con el campo de estudios de la comunicación social, contribuye a revelar los diversos grados de legitimidad que alcanzan los problemas de dicho campo en los diferentes niveles de formulación jurídica: nacional y subnacional.

En segundo lugar, el análisis argumentativo permitió observar que los aspectos de la comunicación social legislados en las entidades subnacionales en México, corresponden a problemas muy delimitados. Pueden resumirse en cinco categorías que representan, *grosso modo*, las preocupaciones sobre comunicación social en los estados. La posibilidad de hacer coincidir estas categorías en lo teórico-metodológico y en lo empírico con las construidas por Hallin & Mancini (2004), así como con los criterios para la evaluación del desarrollo mediático (UNESCO-IPDC, 2010), indican que, los instrumentos legales considerados por las entidades subnacionales en México, se corresponden con los temas de la comunicación social reconocidos en los Estados democráticos. Esto abre la posibilidad para diseñar un programa de investigación en-

focado en estudiar con detenimiento las leyes y evaluar su confección. Aún más, discutir si estos temas son suficientes para el contexto mexicano, o si es necesario proponer nuevas materias que requieren marcos jurídicos. Esto significa la posibilidad de reconocer nuevos derechos comunicacionales y hacerlos exigibles, aparezcan o no en las agendas globales. Como ejemplos se podría considerar el ciberacoso, la protección de los datos personales, y la democratización el derecho a la visibilidad pública, para que tomar la voz no sea sólo una prerrogativa solo de periodistas y funcionarios. Mirar esas posibilidades abre opciones para la articulación del análisis de la legislación con los estudios sobre la sociedad civil y sus luchas en el terreno de la comunicación. Abonaría al reconocimiento de un catálogo más amplio de reivindicaciones que requieren reconocimiento jurídico para convertirse en derechos formales.

En tercer lugar, se hace evidente la necesidad de profundizar en la evaluación de la pertinencia de las leyes sobre comunicación social en las entidades subnacionales. La complejidad de esa tarea requiere del apoyo del análisis comparado para contrastar experiencias exitosas de regulación estatal de la comunicación en el mundo. Eso permitiría identificar su nivel de suficiencia, además de su incorporación en los debates teóricos y las agendas públicas globales, sin abandonar una mirada regional. Posibilitaría avanzar en la comprensión de los problemas para legislar sobre comunicación social. Favorecería un cuerpo jurídico más robusto en lo regional, en su eficacia, no necesariamente en su cantidad. Haría posible identificar más claramente los desafíos en el reconocimiento y exigibilidad de los derechos y libertades de información y comunicación.

En cuarto lugar, es importante insistir en que las leyes específicas no agotan los ordenamientos sobre la comunicación en las entidades subnacionales. Existen múltiples elementos dispersos en gran parte de las leyes estatales de los cuales ya hemos dado algunos ejemplos en el desarrollo del artículo. Por lo tanto, una tarea pendiente sería la de identificar la red total de ordenamientos que implican al sistema de comunicación pública (Martín-Serrano, 1994). También identificar como interactúan las leyes específicas sobre comunicación social con el cuerpo jurídico total de las entidades subnacionales. Con ello, se podría construir el mapa completo de la esfera jurídica del reconocimiento de derechos y obligaciones del sistema social de comunicación pública desde lo regional.

Una quinta consideración consiste en cuestionarnos ¿qué tanto estas leyes representan reivindicaciones sociales con relación a los derechos y libertades de la comunicación y la información? ¿o son el resultado de estrategias de los grupos de poder para mantener el control sobre la dinámica comunicativa? Trabajos como el de Salazar (2018), o el de Espino & Mendoza (2015), muestran las estrategias de los grupos de poder regionales para controlar los sistemas mediáticos y la prensa a través de las leyes y otras acciones. Curiosamente, no fueron identificados trabajos que documenten, a nivel regional, los esfuerzos de la sociedad civil para que se reconozcan formalmente los derechos comunicacionales. Eso no quiere decir que tales esfuerzos no existan. Las leyes de protección a las audiencias infantiles, las de protección a periodistas e incluso otros ordenamientos dispersos en leyes de otras materias hacen suponer que hay agendas sociales regionales planteándolos.

La evaluación del desarrollo mediático según los parámetros de la UNESCO, que implica la calificación de los marcos jurídicos de los Estados nacionales como una categoría de evaluación, queda limitada si no se reconoce la diversidad de las legislaciones en el espacio subnacional. La observancia general de las leyes federales es, en verdad, un indicador de las

regulaciones centrales que afectan a todo el país. Pero las leyes sobre comunicación social de las entidades subnacionales van incorporando matices, y a veces salvando carencias, que hablan de la vida política y social activa en lo regional. Buscan soluciones a los problemas que presentan las innovaciones tecnológicas, las nuevas prácticas de los comunicadores profesionales, el reordenamiento de los actores públicos frente a nuevas plataformas de difusión de la información, los nuevos modelos de negocios para las empresas mediáticas y, en general, las nuevas formas de interactuar de las personas ante desafíos tan amplios como la existencia misma en un mundo hiperconectado al que asistimos en la actualidad.

6. Conclusiones

Al tratarse de un tema de investigación poco abordado, este trabajo tiene un carácter descriptivo y exploratorio. Se decidió partir de la consideración del espacio subnacional para reconocer la autonomía de los estados que componen a la República Mexicana. Ellos representan comunidades regionales con problemáticas específicas, frente a las cuales se buscan soluciones particulares. Una manera de encontrar soluciones a esas problemáticas es mediante la elaboración de normas jurídicas. Estas normas, más que formulaciones discursivas, representan un orden social. Dicho orden aparece bajo la forma del federalismo que implica una jerarquía jurídica que Vado (2008) formula en tres niveles: comunidad jurídica total, comunidad jurídica federal y comunidad jurídica local. Cada una tiene conexión con las demás, pero también autonomía dentro de la cual ejerce su autoridad y organiza a su población.

Así pues, se parte del supuesto de que la legislación sobre comunicación social en las entidades estatales representa, en sí misma, una evidencia de la categoría subnacional. Esto ocurre al configurarse como soluciones diversas a problemáticas singulares, que aparecen en las regiones de México. Bajo esa idea, se consideró que estas regiones, diferenciadas entre sí por sus distintos niveles de avance democrático e irregular proceso de modernización (González & Echeverría, 2017), tendrían expresiones distintas sobre los fenómenos comunicativos que experimentan. Esta situación podría hacerse visible en la revisión de las leyes elaboradas al respecto, pues son una manera de formalizar y fijar dichas expresiones.

El análisis arrojó un total de 144 leyes de las entidades subnacionales, relativas a la regulación de diversos aspectos de la comunicación social. Los fundamentos teórico-metodológicos expuestos previamente permitieron organizar esas leyes en cinco grandes categorías fundamentadas en el propio análisis: 1) Rendición de cuentas y protección de datos; 2) Comunicación gubernamental; 3) Libertad de expresión y derechos de las audiencias; 4) Regulaciones sobre los medios y las industrias audiovisuales; 5) Derechos digitales y gobierno electrónico, digital y abierto.

El orden en el que se enuncian corresponde a una jerarquía en términos de su volumen. Se observa que la primera categoría está presente en todas las entidades del país. También que la confección de estos documentos es similar en todos los casos. Estos dos indicios muestran que corresponde a una agenda legislativa nacional que se inserta en las regiones.

Las siguientes categorías decrecen paulatinamente en volumen, al mismo tiempo que se diversifican en las características de su confección. Por estos aspectos se deduce que corresponden a agendas regionales particulares. Esto es consistente con los planteamientos teóricos que suponen que las comunidades regionales configuran normas jurídicas en función de las problemáticas que les aquejan; y que éstas son diversas.

Finalmente, el aporte de este trabajo consiste en ofrecer elementos para enriquecer la discusión sobre el ejercicio de la comunicación social en las regiones. En este caso, a partir del análisis de las reglamentaciones que regulan las prácticas mediáticas y comunicativas. Retoma la categoría subnacional para problematizar las diferencias en los procesos democráticos en los estados de la República. Dicha categoría ha sido incorporada al estudio de la comunicación social en México por Salazar (2018, 2020). El afinamiento de este objeto de estudio, y su articulación con otros fenómenos cercanos a él, ofrece la posibilidad de una agenda de investigación que complemente y discuta los resultados aquí presentados.

7. Referencias bibliográficas

- Álvarez, C. L. (2018). *Telecomunicaciones y radiodifusión en México*. UNAM.
- Arroyo, T. (2015). Radiodifusión y telecomunicaciones en México, sector estratégico o nicho de mercado. *Política y Cultura*, 43, 57–74.
- Augusto, M. C., Dargent, E., & Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 90, 99–125. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04>
- Berger, G. (2010). Problematizing “media development” as a bandwagon gets rolling. *International Communication Gazette*, 72(7), 547–565. <https://doi.org/10.1177/1748048510378143>
- Bohmann, K. (1994). *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*. Alianza.
- Brambila, J. A. (2018). *Libertad de expresión. Informe 2018. Avances y tareas pendientes para el fortalecimiento de la libertad de expresión en México*. CASEDE.
- Engel, E., & Wilkins, K. (2012). Mobilizing Communication Globally. *Nordicom Review*, 33, 9–14.
- Espino, G. (2016). Periodistas precarios en el interior de la República Mexicana: atrapados entre las fuerzas del mercado y las presiones de los gobiernos estatales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 91–120. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30041-1](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30041-1)
- Espino, G., & Mendoza, E. (2015). *Los gobernadores, enclaves del autoritarismo en México. Sometimiento y subordinación de los medios de comunicación locales*. Fontamara.
- Esteinou, J. (2015). Los poderes fácticos mediáticos y el surgimiento del Estado híbrido en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(217), 233–252. [https://doi.org/10.1016/s0185-1918\(13\)72283-9](https://doi.org/10.1016/s0185-1918(13)72283-9)
- Fernández, F. (1993). *Los medios de difusión masiva en México*. Juan Pablos.
- Gómez, A. M., & Ramos-Martín, J. (2014). Legislación y medios comunitarios Análisis comparativo de Bolivia y Venezuela. *Palabra Clave*, 17(2), 484–516. <https://doi.org/10.5294/pacla.2014.17.2.8>
- Gómez, R. (2018). The Mexican third sector of the media: The long run to democratise the Mexican communication system. *TripleC*, 16(1), 332–352.

- González, R. A., & Echeverría, M. (2017). A medio camino. El sistema mediático mexicano y su irregular proceso de modernización. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 24, 35–51. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2018.24.60437>
- Gutiérrez, R. (2005). *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México*. Pomares.
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems. Three models of media and politics*. Cambridge University Press.
- Hincapié, S., & López, J. A. (2018). Violencia contra periodistas y rendición social de cuentas : el caso mexicano. *Ciencia Política*, 13(26), 127–152. <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.70244>
- Huerta, W. D., & Becerra, J. (2016). La reforma del sector de telecomunicaciones en México: una lectura desde el paradigma de la complejidad. *Razón y Palabra*, 20(95), 487–512.
- INEGI. (2019a). *Censos económicos 2019. Resultados oportunos*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825192983>
- INEGI. (2019b). *Módulo sobre Ciberacoso (MOCIBA) 2019*. <https://www.inegi.org.mx/programas/mociba/2019/>
- Isaza, C. (2015). El diseño institucional para la rendición de cuentas. Una valoración del caso colombiano. *Gestión y Política Pública*, XXIV(2), 339–375.
- Kucsko-Stadlmayer, G. (2017). El Concepto de la norma jurídica y sus tipos. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 55(243), 227–242. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2005.243.61391>
- Lay, I. T. (2013). Medios electrónicos de comunicación, poderes fácticos y su impacto en la democracia en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(217), 253–268. [https://doi.org/10.1016/s0185-1918\(13\)72284-0](https://doi.org/10.1016/s0185-1918(13)72284-0)
- Martín-Serrano, M. (1994). *La producción social de comunicación*. Alianza Editorial.
- Mendel, T. (2009). *Assessment of media development in the Maldives*. UNESCO.
- Mendel, T. (2011a). *Assessment of media development in Egypt*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000211597>
- Mendel, T. (2011b). *Assessment of Media Development in Timor-Leste*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000211597>
- Ministry of Information and Communications, B. (2009). *Media development assessment, 2010*. Royal Government of Bhutan.
- Olvera, A., & Del Palacio, C. (2017). Acallar las voces , ocultar la verdad. Violencia contra periodistas en Veracruz. *Argumentos*, 30(85), 17–35.
- Peruško, Z. (2011). *Assessment in media development in Croatia*. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/IPDC/croatia_report_final.pdf
- Ramírez, J. M. (2008). *El acceso a la información pública gubernamental. La gestión de una ley desde las organizaciones cívicas*. ITESO.

- Ríos, J., & Soto, L. F. (2017). Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014. *Colombia Internacional*, 91, 243–263. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.08>
- Rolandi, M. L., & Merello, M. (2017). Consideraciones teóricas-metodológicas para el análisis de la política internacional subestatal. *Colombia Internacional*, 90, 223–250. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.08>
- Salazar, M. G. (2018). Aliados estratégicos y los límites de la censura: el poder de las leyes para silenciar a la prensa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 495–522. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.62643>
- Salazar, M. G. (2020). ¿Cooptar o reprimir? Intervenciones autoritarias sobre la prensa local mexicana. *América Latina Hoy*, 84, 1–20. <https://doi.org/10.14201/alh.20916>
- Santander, P. (2014). Nuevas leyes de medios en Sudamérica: Enfrentando políticamente la concentración mediática. *Convergencia*, 21(66), 13–37.
- Thompson, J. B. (1998). *Idelología y cultura moderna*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Torres, E. (2011). Una nueva legislación para la democracia mexicana. La reforma electoral 2007-2008 y los medios de comunicación. *Estudios Políticos*, 9(24), 107–129. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2011.24.27402>
- Torrico, E. R., & Villegas, S. (2016). *Análisis del desarrollo mediático en Bolivia*. UNESCO.
- Toussaint, F. (2018). La televisión pública en la transición digital. *Global Media Journal México*, 15(28), 38–48.
- UNESCO-IPDC. (2010). *Media development indicators: a framework for assessing media development*. UNESCO.
- UNESCO. (2014). *Estudio de desarrollo mediático en Uruguay. primer informe de avance*.
- UNESCO. (2018). *Sancionar el delito, no la verdad*. UNESCO.
- Vado, L. O. (2008). La jerarquía de las normas locales. Una lectura crítica de Eduardo García Máynez. *Cuestiones Constitucionales*, 18, 227–243.
- Villanueva, E. (1995). Derecho a la información en una sociedad moderna y democrática. En E. Villanueva (Ed.), *Derecho y ética de la información. El largo sendero hacia la democracia en México* (pp. 87–104). Media Comunicación.
- Zémor, P. (2008). *La communication publique*. Presses Universitaires de France.