

MEDIOS PÚBLICOS O MEDIOS GUBERNAMENTALES. LA CONSTRUCCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

PATRICIA ORTEGA RAMÍREZ

No hay democracia sin diversidad en los medios de comunicación. La construcción de equilibrios, espacios de pluralidad y garantías a las libertades de expresión e información hace necesario reconocer que los medios han alcanzado un poder superlativo sobre las instituciones políticas y que es preciso regularlos, pero también garantizar el desarrollo de opciones de información y de expresión como las que constituyen los medios públicos y sociales.

En México, el tema de los medios públicos ha sido históricamente soslayado por el Estado, ha faltado voluntad suficiente para generar una estrategia de política pública consistente y audaz que garantice plenamente la transformación estructural de nuestros medios oficiales en verdaderos medios públicos. Entre la clase política ha habido una tendencia a confundir lo público con lo gubernamental y muchas veces también a supeditar las funciones de la radiodifusión sin fines de lucro a los intereses políticos del gobierno en turno. El modelo comercial de radiodifusión ha expandido su hegemonía gracias al apoyo que los gobiernos tanto priistas como panistas han brindado a los empresarios, mientras que la radiodifusión no comercial ha sido constantemente relegada, subfinanciada y subregulada por el Estado. Antes de 2013, ni en la Constitución ni en la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV) que estuvo vigente de 1960 hasta 2014, se hablaba de medios públicos. Ni siquiera la radiodifusión y las telecomunicaciones eran reconocidas como actividades de servicio público.

El logro más importante del nuevo marco jurídico, en el tema de los medios públicos, ha sido la creación del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR). Sin embargo, en su operación este sistema todavía no ha logrado desarrollar todas las atribuciones que la

ley le confiere y constituirse en el principal referente de los medios de comunicación de carácter público.

En las siguientes páginas explicaremos cuáles han sido los principales cambios en el panorama audiovisual de la radio y la televisión pública después de la aprobación de las nuevas reglas para las telecomunicaciones y la radiodifusión y señalaremos sus alcances y limitaciones.

El incierto camino a la desgubernamentalización

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión aprobada en 2013 definió, por primera vez en la historia de los medios en México, condiciones para la radio y la televisión de carácter público. El artículo 10° transitorio constitucional estableció que:

Los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales (DOF, 2013).

La puntualización de estos temas en la Constitución permitió suponer que habría condiciones para iniciar la transición de medios gubernamentales a medios públicos. Sin embargo, esos principios no fueron bien recogidos en la ley secundaria expedida al año siguiente de la reforma. La nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) sí retomó, en su artículo 86, dichos principios; pero dejó en manos de las instituciones del gobierno federal, de los gobiernos de los estados, de los municipales y de las universidades de carácter público la facultad para decidir la manera como ellos mismos los garantizarían en las estaciones de radio y televisión que están en su poder.¹ El Congreso lejos de dar certezas a la sociedad

1 Las instituciones de medios tendrán que “asegurar la independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales”.

y a las instituciones del estado sobre el desarrollo de la radiodifusión de carácter público en México, diluyó los principios que los mismos legisladores habían aprobado en la reforma constitucional.

Las reglas jurídicas definidas en 2014 dejaron a la voluntad de los gobiernos, locales y federal, la posibilidad de avanzar en la definición de medios públicos. Resulta incomprensible que sean los gobiernos, muchos de ellos acostumbrados a lucrar políticamente con estos medios, los que tengan que decidir cómo garantizar la independencia editorial, la autonomía de gestión financiera o la rendición de cuentas de sus emisoras.

La ley también estableció que al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) le correspondía definir los términos para que los medios en manos de instituciones gubernamentales, estatales y de instituciones educativas accedieran a una concesión de uso público. Lo mismo en el caso de las concesiones de uso social para los medios comunitarios e indígenas. Es importante recordar que en el régimen legal anterior, los medios sin fines de lucro operaban con la figura jurídica del permiso, por ello la nueva ley estableció:

Los permisos de radiodifusión que se encuentren vigentes o en proceso de refrendo a la entrada en vigor del presente Decreto, deberán transitar al régimen de concesión correspondiente dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en los términos que establezca el instituto. Los permisos que hayan sido otorgados a los poderes de la Unión, de los estados, los órganos de Gobierno del Distrito Federal, los municipios, los órganos constitucionales autónomos e instituciones de educación superior de carácter público deberán transitar al régimen de concesión de uso público, mientras que el resto de los permisos otorgados deberán hacerlo al régimen de concesión de uso social (DOF, 2014b).

Uno de los cambios que se originó con las nuevas normas jurídicas fue precisamente la homologación del régimen legal ya que se estableció a la concesión como la única figura jurídica para todas las frecuencias de radio y televisión del país. De acuerdo con su función, éstas se clasifican en concesión de uso: comercial, público, social (comunitarias e indígenas) y privado.

En consecuencia, todas las frecuencias que estaban operando con un permiso tuvieron que solicitar una concesión de uso público o social, de acuerdo con la función que desempeñan. En este sentido, la ley dispone que se otorgue la concesión de uso público a:

los Poderes de la Unión, de los Estados, los órganos de Gobierno del Distrito Federal, los Municipios, los órganos constitucionales autónomos y las instituciones de educación superior de carácter público para proveer servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para el cumplimiento de sus fines y atribuciones (DOF, 2014b).

En julio de 2015, el IFT publicó en el *Diario Oficial de la Federación* los lineamientos generales para el otorgamiento de concesiones. Las instituciones arriba señaladas tuvieron noventa días naturales para hacer su solicitud a partir de la fecha de publicación de dichos lineamientos. De un total de cuatrocientas dieciséis frecuencias permisionadas de radio, tanto de AM como de FM, cuatrocientas diez presentaron su solicitud. De ellas, trescientas diecinueve lo hicieron para concesión de uso público.

Cuadro I

No. de frecuencias de AM y FM que solicitaron transitar a concesión de uso público

25 frecuencias de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

74 frecuencias de universidades e instituciones educativas de carácter público

220 frecuencias para el gobierno federal, gobiernos estatales y municipales

Fuente: **Elaboración propia con base en información del IFT 2015.**

Por otra parte, noventa y un frecuencias solicitaron transitar a concesión de uso social, entre ellas se encuentran radios comunitarias, instituciones educativas de carácter privado, patronatos y personas físicas.

En el caso de la televisión, las cifras indican que de un total de 259 frecuencias permisionadas que había hasta 2015, trece no presentaron solicitud; 237 lo hicieron al régimen concesión de uso público y sólo nueve para uso social.

En conclusión setenta y cinco instituciones hicieron su solicitud para llevar a cabo la transición de sus frecuencias permisionadas a concesión de uso público; treinta y cuatro corresponden a los gobiernos estatales, municipales, órganos del Estado y gobierno federal; y las otras cuarenta y una son instituciones de educación superior de carácter público.

Cuadro 2

Medios de gobiernos estatales y municipales que solicitaron transitar de permiso a concesión de uso público en 2015

1. Radio y Televisión de Aguascalientes	2. Gobierno del estado de Baja California Sur
3. Sistema de TV y Radio de Campeche	4. Presidencia municipal de Cancún
5. Gobierno del estado de Coahuila	6. Gobierno del estado de Colima
7. Gobierno del estado de Chiapas	8. Gobierno de la Ciudad de México
9. Radio y Televisión de Guerrero	10. Unidad de Televisión de Guanajuato
11. Radio y Televisión de Hidalgo	12. Sistema Jalisciense de Radio y Televisión
13. Sistema de Radio y Televisión Mexiquense	14. Sistema Michoacano de Radio y Televisión
15. Instituto Morelense de Radio y Televisión	16. Sistema de Radio y Televisión de Nayarit
17. Gobierno del estado de Nuevo León	18. Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión
19. Municipio de Ocotlán de Morelos de Oaxaca	20. Gobierno del estado de Puebla
21. Sistema Estatal de Comunicación Cultural y Educativa del Gobierno de Querétaro	22. Sistema Quintanarroense de Comunicación Social
23. Comisión de Televisión Educativa de San Luis Potosí	24. Gobierno del estado de Sinaloa
25. Comisión de Radio y Televisión de Tabasco	26. Gobierno del estado de Sonora
27. Coordinación de Cine y Televisión del Gobierno de Tlaxcala	28. Gobierno del estado de Tamaulipas
29. Gobierno del estado de Veracruz	30. Gobierno del estado de Zacatecas

Fuente: **Elaboración propia con base en información del IFT 2015.**

Cuadro 3

Medios de instituciones del gobierno federal y de estado que solicitaron transitar de permiso a concesión de uso público en 2015

1. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Radios indígenas)	2. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (Canal del Congreso)
3. Instituto Mexicano de la Radio	4. Instituto Politécnico Nacional (Canal Once)
5. Secretaría de Educación Pública (Radio Educación)	6. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano

Fuente: **Elaboración propia con base en información del IFT 2015.**

En los lineamientos elaborados por el órgano regulador para acceder a una concesión de uso público, está la exigencia a las instituciones de medios para garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 86 de la ley. De esos requisitos el IFT concedió particular importancia a la creación de consejos ciudadanos. En este sentido, los interesados en obtener una concesión de uso público, estarían obligados a establecer reglas para “La conformación de un Consejo Ciudadano plural que garantice una elección transparente y democrática de sus miembros así como su funcionamiento independiente y eficaz para garantizar su independencia editorial, la participación ciudadana y la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales” (DOF, 2015).

Este fue el único punto que los comisionados del IFT definieron con mayor amplitud y detalle, a diferencia de los demás requisitos que solamente fueron enumerados sin ninguna exigencia en particular.²

La creación de un consejo ciudadano no es un asunto menor, si bien en los lineamientos elaborados por el IFT no se aclara qué se entiende por “una elección transparente y democrática”, el hecho que se exija la creación de este tipo de organismos con las características que la ley le

2 Ver artículo 8° de los lineamientos generales que el propio IFT elaboró para el otorgamiento de concesiones.

atribuye, es ya un principio relevante. La participación de ciudadanos en la estructura de un medio puede contribuir al fomento de la comunicación pública, a la que desde luego no habrá que confundir con la de gobierno. Estos consejos podrán desarrollar tareas relacionadas con la evaluación, orientación, gobierno y rendición de cuentas en las radios o televisoras en donde se inserten. Las funciones que desarrollen estos consejos para garantizar la independencia editorial y la diversidad social, cultural, étnica y política constituirán un principio fundamental para la democratización de las estructuras de gobierno del medio público y será también una manera para que los ciudadanos asuman su responsabilidad en el desarrollo de la radiodifusión que se financia con recursos públicos. Carlos Alfonso Llancar considera que: “La participación ciudadana puede ser entendida como un medio de fortalecimiento de la Sociedad Civil, porque le incorpora vigencia, le da viabilidad, es el instrumento de aproximación a las decisiones públicas” (Llancar, 2007: 5).

Ahora bien, lo ciudadano no tiene un valor intrínseco que por sí mismo contribuya a la gestión y avance de la democracia. En este caso, debe haber reglas claras y públicas y procedimientos colegiados para integrar dichos consejos ciudadanos. Se trata de evitar las decisiones unilaterales, el amiguismo y clientelismo que tanto daño han hecho a los medios de esta índole y al erario público. Existen tres condiciones fundamentales para la legitimidad y operación de estos organismos:

1. *Su integración.* Es claro que los ciudadanos que conforman este tipo de instancias no tienen un cargo de elección representativo o popular. Sin embargo, es importante que la designación de los consejeros se lleve a cabo de forma colegiada y mediante una convocatoria amplia y pública. Por ejemplo, en las entidades con gobiernos locales, los miembros de estos consejos pueden ser nombrados por el Poder Legislativo regional o por el gobernador a través de una convocatoria pública y transparente. Por otra parte se deberán definir y divulgar los perfiles profesionales relacionados con la función que se va a desarrollar.

2. *Autonomía de gestión del consejo ciudadano.* Los miembros de un órgano de este tipo deberán elaborar su propio reglamento de operación, establecer su propia agenda de trabajo y desarrollar sus funciones con

independencia respecto del director o directora del medio. Será necesario que éstos gocen de libertad para hacer públicas sus sesiones, acuerdos, deliberaciones y decisiones. Los miembros del consejo no son enemigos de la autoridad del medio ni deben convertirse en un obstáculo que entorpezca la labor de la radiodifusora, pero sí tienen una responsabilidad y deben mantener una actitud propositiva y crítica.

3. *Atribuciones.* Estas podrán ser consultivas, vinculativas o evaluativas. Podrán definir también reglas o criterios para asegurar la independencia editorial y garantizar la diversidad de la expresión social y cultural. Estas tareas tendrán, sin lugar a dudas, una incidencia en la orientación y evaluación del medio (Ortega, 2016).

Hubiera sido deseable que el Poder Legislativo dotara a estos consejos de facultades para incidir en la propia estructura de gobierno de los medios donde operan y no limitarlos a las tareas de opinión y asesoría. Un ejemplo en este sentido es el que constituye el consejo ciudadano del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. Este órgano está integrado por nueve ciudadanos, tres de ellos forman parte de la junta de gobierno del SPR, lo que permite que estos consejeros participen e incidan en la toma de decisiones que orientan el quehacer del medio.

El Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano

Una realidad distinta en el tema de los medios públicos es la que presenta la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, promulgada también en julio de 2014 como parte de la LFTR. Dicha ley no sólo es la que mejor recoge los principios constitucionales en materia de medios públicos, también retoma el sentido de varias de las demandas formuladas por investigadores y organizaciones sociales en su lucha por la democratización de las estructuras de comunicación en nuestro país. Frente a las inconsistencias que ya se han señalado en el ordenamiento federal de telecomunicaciones y radiodifusión, es importante reconocer que la creación de este nuevo sistema de radiodifusión genera posibilidades reales para avanzar en el desarrollo de los medios públicos.

El nuevo Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR) es un organismo descentralizado, no sectorizado y sin fines de lucro. La ley que le dio origen, dota a este organismo, de principios rectores y

atribuciones que, de cumplirse adecuadamente, podrían hacer que el SPR se constituyera en un auténtico modelo de servicio público de carácter nacional.

De acuerdo con la ley, éste organismo cuenta con “autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión” así como con independencia editorial (DOF, 2014a).

Se crea el organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, denominado Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión que tiene por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades federativas a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, independencia editorial y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad (DOF, 2014a).

Para garantizar una política editorial independiente y la expresión de la diversidad social, cultural, étnica e ideológica, la ley ha dotado a este sistema de un Consejo Ciudadano, el cual, como ya lo señalamos antes, está integrado por nueve representantes de la sociedad los cuales fueron elegidos por el voto de la Cámara de Senadores después de una convocatoria pública.

Si bien el Consejo sólo tiene facultades de opinión, es importante subrayar que tres de sus miembros tienen voz y voto en la Junta de Gobierno y por lo tanto participan en las decisiones que orientan la vida del SPR. La discusión sobre participación ciudadana en espacios institucionales, públicos o mediáticos no es nueva, pero si adquiere nuevos bríos frente a sociedades cada vez más complejas y diversificadas, con múltiples formas de relación y comunicación en una realidad más global y comunicada. En este contexto los medios públicos tienen una función fundamental para

crear condiciones que promuevan el acceso universal de los ciudadanos a los medios y a las redes sociales, así como para promover una cultura cívica que genere una participación social informada, racional y responsable.

A un año de su fundación, el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano no ha logrado consolidar su identidad como medio de servicio público. Aún cuando éste cuenta con los atributos legales que podrían sustentar mayor autonomía de gestión con respecto al gobierno en turno y ampliar y consolidar su relación con los ciudadanos todavía existen algunas prácticas en las se manifiesta la influencia del poder político. Pero sobre todo ha faltado audacia y voluntad política para hacer del SPR un referente del desarrollo cultural, social y político de nuestra nación.

Al inicio del año 2016, el panorama de la radiodifusión pública en nuestro país se muestra todavía precario. Sin dejar de reconocer que ha habido avances para la definición de los medios públicos como resultado de la reforma constitucional y de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión, todavía falta un largo camino en la construcción del servicio público en México. Para avanzar con mayor certeza en esa tarea es preciso no olvidar una de las reglas esenciales: Los medios sólo podrán salvaguardar su condición de públicos en la medida en que se garantice su autonomía e independencia con respecto del poder político y siempre que no se les subordine a los valores y presiones del mercado. Estos medios tienen, entre sus principales funciones, la de fomentar el acceso de los ciudadanos a la vida pública y su participación en ella.

Entre las tareas que la radio y la televisión de servicio público debe realizar están las siguientes:

1. Contribuir a la formación de un pensamiento crítico y reflexivo al constituirse en espacio para la deliberación y para la expresión libre y plural de los más diversos temas políticos, sociales, culturales, científicos, deportivos y de entretenimiento.
2. Propiciar la cohesión social y cultural promoviendo el respeto y la tolerancia a la diversidad étnica, social, política, lingüística y sexual.
3. Enriquecer el debate regional, nacional y global desde la visión de las diferencias culturales, sociales y políticas que conforman la realidad contemporánea.

4. Condenar la exclusión y discriminación de sectores generalmente marginados como los de la tercera edad, los indígenas, los discapacitados y los migrantes, entre otros y promover una cultura de derechos.
5. Ofrecer a las audiencias distintas perspectivas de la realidad para que los ciudadanos se formen su propia opinión sobre los acontecimientos.
6. Promover la educación en valores y derechos sociales y cívicos relacionados con la ecología, la protección al medio ambiente, la salud, la comunicación y los derechos del consumidor.
7. Impulsar la cultura de derechos para la protección a la infancia y a los jóvenes.
8. Fomentar la creación intelectual y artística.
9. Explorar y experimentar nuevas propuestas en distintos ámbitos de la ciencia, la política, la estética y el arte entre otras disciplinas.
10. Promover la producción independiente para garantizar diversidad de contenidos, fomentar la experimentación y la creatividad.

La desigualdad no sólo se manifiesta en las condiciones de vida de la sociedad mexicana. También implica el mantenimiento de privilegios en el aprovechamiento de recursos naturales como el que constituye el espectro radioeléctrico y que unos cuantos empresarios han logrado acaparar. Para Antonio Pasquali la sola existencia de servicios y bienes públicos no es suficiente para garantizar el desarrollo democrático de nuestras sociedades, es necesario que además éstos sean útiles para elevar el bienestar social y cultural de los ciudadanos. En este sentido, Pasquali afirma que un mayor número de:

obras, espacios, edificaciones, riquezas, conexiones y bienes de uso más público que privado, ha pasado a ser en estos decenios (aún en el capitalismo más avanzado) uno de los principales indicadores del nivel de democracia alcanzado por las sociedades. Un complejo de servicios públicos eficaces y eficientes garantiza sólida, rápidamente y sin tanto debate o trabas administrativas una capilar justicia distributiva regada transversalmente, que aumenta en forma exponencial el sentido de comunidad, pertenencia, solidaridad y fraternidad entre ciudadanos (Pasquali, 2012).

Un sistema de medios públicos bien definido constituye un importante contrapeso frente a los abusos de los medios comerciales y es también un soporte esencial para la expresión de la diversidad social, política y étnica. Estos medios no podrán ser confundidos, en ningún sentido con lo gubernamental.

FUENTES

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

- 2015 “Lineamientos Generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el artículo 4º de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, *Diario Oficial de la Federación*, en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5401773&fecha=24/07/2015>.
 - 2014a *Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano*, en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo97328.doc>>.
 - 2014b *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo97329.doc>>.
 - 2013 *Reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión*. México: Secretaría de Gobernación.
- DORCÉ, A., A. VEGA, R. TREJO Y P. ORTEGA
- 2014 “Telecommunications and Broadcasting Reform in Mexico in 2013: Key Elements of the Process”, *Critical Studies in Media Communications* 31, núm. 5 (diciembre): 356-364, en <<http://dx.doi.org/10.1080/15295036.2014.979846>>.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT)

- 2014 *Usuarios de Internet por cada 100 habitantes*, en <<http://siemt.ift.org.mx/#!/prettyPhoto/73/>>.
- 2007 *Sociedad civil y participación ciudadana-cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones*, en <<http://www.scielo.br/pdf/inter/v9n2/a07v9n2.pdf>>.

ORTEGA, P.

- 2016 “Participación y ciudadanía en medios públicos”, *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, núm. 23 (abril).

PASQUALI, A.

- 2012 “La democracia y lo público”, *El Nacional*, 4 de marzo.