

JERÓNIMO REPOLL

Podríamos señalar que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (DOF, 2014) se desarrolló “en nombre de las audiencias”, reconociendo sus derechos como tales. No obstante, la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones (DOF, 2013) y la ley reglamentaria parecen concentrarse en la competencia empresarial respecto al dominio de las frecuencias, la disputa del pastel publicitario y los efectos colaterales sobre la programación y la audiencia. Si bien esto debería redundar en una oferta de contenidos diversos y de mejor calidad, dando cuenta de la diversidad cultural y la pluralidad social, ideológica, política y lingüística que define a la sociedad mexicana, éstos, en tanto que consumidores y audiencias, son marginados del proceso de toma de decisiones que ello contrae.

Al mismo tiempo, la incorporación de la figura de defensoría de las audiencias tiene reminiscencias de una concepción de audiencia minusválida, incapaz de reaccionar y exigir por sí misma sus derechos como ciudadanos. Esto se conecta con la ausencia de canales de participación efectivos, sin la necesidad de una mediación que no necesariamente es garante de provocar los cambios deseados. Por otro lado, el papel de las defensorías implica el reconocimiento de los derechos de las audiencias y, al mismo tiempo, crea un canal de participación que desafía la relación asimétrica de los medios y la sociedad.

El artículo se divide en dos partes. En la primera, se presenta una discusión introductoria al nuevo marco legal. En la segunda, se realiza un análisis de las observaciones y recomendaciones en torno al Anteproyecto de Lineamientos Generales sobre los Derechos de las Audiencias (IFT, 2015) propuestos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), con el objetivo de reconocer las diferencias y tensiones manifiestas en las posturas

de los actores en juego. Tres preguntas guían el presente trabajo, las cuales tienen una vinculación necesaria: ¿cuál es el papel de las audiencias frente a esta disposición en la transformación del ecosistema comunicativo y la emergencia de la cultura participativa?; ¿la incorporación de la figura del defensor de audiencias será un mecanismo suficiente para garantizar la diversidad y la calidad programática tanto de medios comerciales como públicos?; entre la audiencia como mercado (consumidores) y la audiencia como ciudadanos (sujetos de derecho), ¿qué concepción predomina en la legislación?

Provocación:

¿hacen falta las defensorías de las audiencias?

La pregunta de este apartado está preñada de otra: ¿cuál es la concepción de la audiencia contenida en la ley? La provocación parte del reconocimiento del nuevo entorno de convergencia digital, sobre el cual se erigen otras convergencias: de lenguajes, medios, empresas y, sobre todo, de los procesos de producción, circulación y consumo de contenidos (Jenkins, 2008). Es esta última convergencia la que desdibuja los roles y las posiciones nítidamente definidos de productores y consumidores, típica de la lógica de *broadcasting*, que describe un proceso de diseminación de contenidos de unos pocos que producen a otros muchos que consumen. Es decir, pasamos de la relación de los medios de comunicación de masas con sus audiencias, emisión y recepción, a un potencial proceso de producción, circulación, consumo, apropiación y nueva puesta en circulación de contenidos en el que participan cada vez más actores. Subrayamos “potencial proceso” en tanto que reconocemos las significativas brechas en el acceso y uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación que, más que abatir, subrayan las desigualdades sociales y las diferencias culturales (García, 2004).

No obstante, los dispositivos tecnológicos y las características de la sociedad red (Castells, 1999) y, en su marco, la emergencia de las redes sociales digitales, permiten a las audiencias una participación otrora impensable. Hasta entonces la participación de las audiencias estaba constreñida a dos grandes (aunque no menores) actividades: seleccionar qué consumir y producir sentido a partir de lo consumido. Ahora, compartir, circular, comentar, debatir, apropiarse y producir son

actividades que se han amplificado notablemente. Aun atendiendo a los condicionantes señalados previamente, quienes tienen acceso, destrezas y habilidades para usufructuar en su potencialidad las herramientas, dispositivos y plataformas de comunicación digitales son muchos más de los que estaban en condiciones de hacerlo hace sólo un par de décadas. La velocidad y profundidad de las transformaciones provocadas por el desarrollo tecnológico en el conjunto de las actividades humanas es de carácter revolucionario. Asistimos a un cambio social, a una mutación cultural (Martín Barbero, 2011) que, como ha señalado Castells (2010), reconoce a la comunicación como el epicentro de la sociedad contemporánea, donde los medios de comunicación han perdido el monopolio de la intermediación social.

Ahí se apoya la provocación: justo en el momento donde las audiencias tienen la oportunidad de pasar de ser meros consumidores a ejercer el derecho de tomar la palabra para intervenir en el espacio público, se crea en la ley la figura de la defensoría de las audiencias. Pero la provocación no sólo apela al desfase temporal de esta figura, la cual hubiera resultado indispensable durante el periodo hegemónico de los medios masivos, quienes atropellaron sin control (o con un control aparente por parte del Estado) los derechos de las audiencias a ser bien informados y a acceder a contenidos de entretenimiento que reconocieran la diversidad sociocultural y la pluralidad política, ideológica y lingüística. También lo es respecto a la concepción de audiencia que la figura supone: una audiencia minusválida frente al poder mediático. No desconocemos que las asimetrías entre medios y audiencias siguen siendo significativas, pero tampoco podemos obviar el hecho de que hoy las audiencias tienen herramientas para defenderse sin necesidad de intermediarios. No obstante, en una suerte de balance de las diferentes experiencias de defensoría, Herrera describe la actividad del ombudsman de la siguiente manera:

En términos generales, atiende quejas y trata de encontrar soluciones satisfactorias [...], su labor se orienta a recibir e investigar las quejas de los consumidores sobre la exactitud, la imparcialidad, el equilibrio y el buen gusto en la cobertura de las informaciones. Una vez recibidas e investigadas las quejas, el defensor recomienda respuestas adecuadas

para corregirlas o aclararlas. Aunque las formas de trabajo difieren de un defensor a otro, todos ellos comparten el mismo propósito: servir de intermediarios entre los receptores y los emisores de un medio (2005).

Es decir, el defensor asume el papel de advocar, de hablar en nombre de las audiencias, intercediendo ante los medios de comunicación. Es esta misma concepción la que se manifiesta en el artículo 259 de la ley:

Los concesionarios que presten servicio de radiodifusión deberán contar con una defensoría de audiencia, que podrá ser del mismo concesionario, conjunta entre varios concesionarios o a través de organismos de representación. El defensor de la audiencia será el responsable de recibir, documentar, procesar y dar seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos de las personas que componen la audiencia (DOF, 2014).

Es esa función, a grandes rasgos, la que cumplieron las primeras defensorías de las audiencias en México, las cuales aparecen hace pocos años en los medios públicos, Canal Once y Canal 22 (2007); Radio Educación (2008); IMER (2009); y Notimex (2010) y, más recientemente, en la radioemisora comercial mvs (2011), fruto del conflicto entre los dueños de la empresa y la periodista Carmen Aristegui.¹ En buena medida, estas experiencias se han caracterizado por ser ornamentales. Actores con atribuciones limitadas, correos ilustrados que están a merced de la buena voluntad de los medios para que sus quejas (o las quejas de la audiencia que vehiculan) surtan efecto. Éste, sin duda, es uno de los aspectos que podría cambiar al incorporarse la figura, de manera obligatoria, a partir de la ley. Y digo podría en tanto que los alcances de la figura, tanto como los códigos de ética que deben cumplir y hacer cumplir, serán propuestos por los propios medios para su aprobación por parte del IFT, lo cual deja un amplio margen de maniobra a los medios, quienes legítimamente mirarán

1 Para una reconstrucción detallada de este caso y las experiencias de las defensorías en medios públicos puede verse "En defensa propia. el papel de las audiencias y sus defensores en la era de las redes sociales" (Repoll, 2012).

por sus propios intereses. De todas maneras, la figura ya no es opcional ni se encuentra en el ámbito de la ética, como hasta la aprobación de la ley, sino que es materia normativa, estableciéndose en torno a ella derechos y obligaciones.

Ahora bien, las defensorías asumen un papel relevante en el proceso de alfabetización de las audiencias. Primero, informando a las audiencias que tienen derechos como tales. En segundo lugar, que cuentan con una figura para canalizar sus demandas ante los medios y que éstos respondan a ellas. Y, finalmente, alentar y alimentar un juicio crítico frente a los contenidos y las decisiones editoriales de los medios. Es en esta última dimensión de su acción pedagógica que las defensorías encuentran su lugar estratégico. Es decir, atender, canalizar y dar respuesta a las quejas de las audiencias es una función importante, pero aún más lo es el informarlas de sus derechos. De lograrse esto último, las posibilidades de las que dotan las herramientas digitales para tomar y hacer oír la palabra de los ciudadanos, harán el resto. Se trata, como podemos observar, no sólo de desaprender a ser audiencias, a ser audiencias de otro modo a como nos han (de)formado los medios de comunicación, sino de cómo esta nueva forma de ser audiencia entraña una transformación en el ejercicio de la ciudadanía. Aquí se reúnen las dos vías históricas para generar un cambio en los procesos de comunicación mediatizada: la regulación de los medios a través de la ley y la formación de audiencias críticas mediante estrategias de alfabetización.

Históricamente, pese a los muchos datos acumulados en torno a la actividad de las audiencias frente a los diversos medios, especialmente a partir de las investigaciones en el campo académico, las audiencias han sido caracterizadas como pasivas. Y es esta concepción la que permea la ley y los lineamientos que el IFT ha sometido a consulta pública. La ley no tiene ninguna definición de audiencia, pero sí una de usuarios. En cambio, los lineamientos sí establecen una definición de audiencia: “personas que reciben y perciben contenidos audiovisuales provistos a través del Servicio de Radiodifusión y del Servicio de Televisión y/o Audio Restringidos, según corresponda” (IFT, 2015). Esto nos ubica y nos limita al papel de receptores. Y, como ya señalamos, sabemos que somos mucho más que meros destinatarios, pero la definición marca el cariz que atraviesa el nuevo marco legal, o por lo menos el que se quiere imprimir.

Complementariamente, en la ley, no en los lineamientos, hay una definición de usuarios, que es la otra figura emergente del texto: “Persona física o moral que utiliza un servicio de telecomunicaciones como destinatario final” (DOF, 2014). Esto refuerza la concepción de audiencia como consumidor sobre su condición de ciudadano. Y se traduce en que sólo tres de los veintiún derechos de los usuarios remitan a su condición de ciudadanos. Los restantes atienden cuestiones relativas al consumo. Muy distinto son los diez derechos de las audiencias de radiodifusión enlistados en la ley y los treinta y siete para las audiencias en general y los veintiocho más respectivos a grupos específicos (audiencias infantiles y con discapacidad).

¿Es una ley convergente?

A primera vista, una virtud de la ley es su naturaleza convergente. Sin embargo, la integración de dos materias (radiodifusión y telecomunicaciones), salvo en la dimensión de la competencia, parece no tender a una legislación convergente sino a la integración de dos materias en un mismo texto legal. Esto subraya el peso de la economía (del mercado y su regulación) sobre el resto de las variables reguladas. Y, por tanto, desperdicia la oportunidad de legislar en torno a la convergencia que las audiencias o los usuarios realizan cotidianamente. Esto nos lleva, necesariamente, a cuestionar la separación arbitraria entre audiencias de servicios de radiodifusión y usuarios de servicios de telecomunicaciones.

Respecto a la convergencia tenemos, al menos, dos tentaciones. Primero, la tentación de dar por finiquitada la centralidad de los medios ante el nuevo entorno digital; es decir, dejar de estudiar los medios, dejar de preocuparnos por las audiencias, porque emergen otras alternativas y los medios ya no tienen mayor peso. Pero los datos de *framing* y las desigualdades sociales de nuestro entorno inmediato nos dicen que esto no es así. En segundo lugar, complementariamente, tenemos la tentación de no reconocer que el ecosistema comunicativo se ha transformado y, entonces, concentrarnos en la dimensión mediática, como si los medios masivos estuvieran solos.

Tres convergencias están en la base de la ley: la convergencia digital, la convergencia de medios y la convergencia empresarial, que a la postre es lo que ésta pretende ordenar. Traducción: ¿cómo regulamos

los intereses superpuestos entre Slim y Azcárraga, entre Grupo Carso y Grupo Televisa? Y entre éstas y las empresas internacionales. Además, en principio, existe una gran asimetría en términos de que la inversión extranjera puede ser de hasta el 100 por ciento en telecomunicaciones y de hasta el 49 por ciento en radio y televisión. Entonces ¿qué pasa si una empresa que es convergente pretende dar ambos servicios? No puede o no podría hacerlo. Ahí se abre una discusión importante en torno a cómo comprendemos la convergencia y aparece con fuerza el cuarto elemento que Jenkins (2008) integra en la definición de convergencia cultural: la participación de las audiencias. Este elemento está ausente si consideramos la definición de audiencia imperante en los lineamientos, la cual se reduce al momento de la recepción o consumo. Al respecto, los estudios culturales enuncian la concepción de democracia semiótica, una lectura que supone la redefinición de la naturaleza de las relaciones de poder entre medios y audiencias, pasando éstas a primar en el proceso de producción de sentido (Repoll, 2010). Sin embargo, tras años de explorar a las audiencias, se ha reconocido que el poder de resignificar tiene importantes limitaciones a la hora de contrarrestar el establecimiento de la agenda de los grandes medios y los marcos de referencia e interpretación: el *framing* que encuadra las lecturas de las audiencias.

A propósito de los lineamientos generales sobre los derechos de las audiencias

A continuación presentamos un análisis de las diversas observaciones y recomendaciones realizadas por distintos actores (académicos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, ciudadanos) sobre el Anteproyecto de los Lineamientos Generales sobre los Derechos de las Audiencias sometido a consideración pública por parte del IFT. Esto nos permitirá reconocer las tensiones entre los diferentes actores involucrados en la discusión. Los márgenes del artículo no nos permiten dar cuenta de todas las observaciones y propuestas expresadas a través de sesenta y siete documentos que tienen extensiones tan variables como un párrafo o ciento ochenta páginas. Especialmente, por la cantidad de señalamientos que suponen, no nos ocuparemos de todas las precisiones que se demandan en los documentos enviados al IFT.

Principios

El primer aspecto a destacar, común a varios actores, es el de integrar “que los objetivos se llevarán a cabo con apego a los derechos humanos y siempre bajo la interpelación del principio pro persona” (Article 19, 2015). Este principio se explica con precisión en las observaciones realizadas por el Consejo Consultivo del IFT, cuando sostiene como consideración preliminar que:

Los derechos humanos son reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde además se establece la obligación de las autoridades de adoptar la interpretación que sea más favorable a la persona (principio pro persona). Los derechos de las audiencias reconocidos también en la Constitución se rigen por el principio pro persona y de ninguna manera pueden limitarse bajo una interpretación de que deben estar sujetos al principio de reserva de ley que rige en materia penal y tributaria. De ahí que los derechos de las audiencias deben interpretarse siempre en lo que sea más favorable a la persona y no limitarse únicamente al texto “letra por letra” de la ley (Consejo Consultivo del IFT, 2015).

Esto último discute los alcances que deben tener los lineamientos según un conjunto de diputados federales de la Comisión de Radio y Televisión:

Las materias que corresponden a los lineamientos deben versar sobre las obligaciones que tendrán los defensores de las audiencias y respecto de la garantía de que los códigos de ética salvaguarden la libertad de expresión de los concesionarios, cualquier otra materia distinta estaría excediendo el mandato legislativo que se estableció expresamente en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), máxime si se dirigen a imponer nuevas cargas y obligaciones no previstas para los particulares o si las nuevas normas reglamentarias claramente se dirigen en colisión con la libertad de expresión o con otros derechos fundamentales (Consejo Consultivo del IFT, 2015).

Una lectura transversal al razonamiento expresado por esta Comisión en el documento de observaciones deja la sensación de abogar por los concesionarios (en aras de defender el derecho fundamental de libertad de expresión), sosteniendo sus argumentos en la lógica de la técnica jurídica.

Otro aspecto que implica una cuestión de principios tiene que ver con el capítulo vi, el cual refiere a la suspensión precautoria de transmisiones. Al respecto, Article 19 llama la atención sobre sus implicaciones y sugiere revisar la Declaración de principios sobre la libertad de expresión de la Relatoría especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los estados Americanos (OEA), donde se regula sobre la censura previa y otras restricciones a la libertad de expresión. En esta misma línea, la diputada Martha Gutiérrez Manrique, presidenta de la Comisión Bicameral del Canal del Congreso, argumenta: “de manera equiparada se deben proteger los derechos de las audiencias y la libertad de expresión, la libertad editorial, programática y evitar la censura previa, pues si no existen las condiciones para hacer efectiva cualquiera de estas libertades, el derecho de las audiencias estará en grave transgresión”. Esto se alinea peligrosamente con lo que sostiene la Asociación Internacional de Radiodifusión “podemos considerar que en muchos de los casos en que la autoridad pretenda sancionar a los concesionarios por medio de los lineamientos puestos a consulta, por el uso de sus contenidos, se estaría frente a una acción contra la libertad de expresión” (2015). Una afirmación prácticamente idéntica a la que hace Tv Azteca:

El contenido de los lineamientos debe apegarse expresamente a lo establecido por las normas constitucionales y legales de las cuales derivan, para evitar así un menoscabo de las libertades y derechos fundamentales mencionados en el párrafo anterior, incluyendo la correlativa libertad programática de la que gozan los concesionarios de radiodifusión como derivación de dichos derechos fundamentales (libertad de expresión y derecho a la información, art. 6º y 7º de la Constitución). De esta manera, el alcance de los lineamientos debe ceñirse a las facultades conferidas expresamente a ese instituto en la materia que pretenden regular (Consejo 2015: 1-2).

Resulta paradigmático que el reclamo y la defensa de los medios ante cualquier intento de regular su actividad se lea como una afrenta a la libertad de expresión. Sin duda establece una discusión pertinente. No obstante, lo que estos medios no reconocen es el sesgo que su actuación histórica ha tenido en la misma materia. Es esta razón, entre otras, la que lleva a los Estados a regular en pos de garantizar equidad en el disfrute del derecho a la libertad de expresión y de que su ejercicio no se imponga sobre otros derechos como los enunciados en la Constitución, la ley y los lineamientos. Cuando no hay regulación, el mercado privilegia el consumo de las mayorías.

Por ello, la figura de los defensores o defensoras de las audiencias es relevante. Al respecto, encontramos un amplio abanico de observaciones, desde aquellas que plantean que los lineamientos no deben ir más allá de lo que se dice en la ley, hasta los que sostienen la necesidad de regular hasta la última de sus implicaciones. Puntualmente, se discute en torno al proceso de nombramiento, remoción, renuncia, duración, cualidades, criterios de independencia e imparcialidad, previa relación laboral, familiar o de otra índole con el medio (para evitar conflicto de intereses), el alcance de sus atribuciones, los procedimientos para el ejercicio de sus funciones, la periodicidad y las características de sus informes, si su acción se limita a canalizar la queja de las audiencias o si puede actuar de oficio. Todas estas discusiones, en conjunto, subrayan la importancia de dicha figura en la arquitectura del nuevo marco legal, tanto para las audiencias como para los concesionarios.

Las audiencias y su derecho a la comunicación

Como parte de la discusión de los principios, en este apartado presentamos un manifiesto elaborado en conjunto con Guillermo Orozco Gómez, María Elena Meneses y Darwin Franco, el cual pusimos a consideración del IFI a propósito de la consulta pública sobre los lineamientos sobre los derechos de las audiencias. Es un manifiesto que subraya los alcances, el lugar y la tutela que los derechos de las audiencias deben tener en el ejercicio del nuevo marco legal.

La comunicación ha sido y sigue siendo una actividad humana fundamental que supone un intercambio de información, interpretaciones,

significados, emociones y estados de ánimo en diferentes lenguajes, con diferentes énfasis y con distintos alcances. Hoy en día gran parte de ésta se realiza alrededor de pantallas y dispositivos tecnológicos, sobre los cuales los ciudadanos no tenemos pleno control. Por esto, es necesario explicitar el derecho de todos a la comunicación, en un escenario que debe ser regulado con equidad y responsabilidad de los que en él participan; pues, más que un servicio, es un bien público, que debe garantizarse y administrarse en función de objetivos equitativos para todos.

Los medios de comunicación masiva y social tienen bajo su control la tecnología y los dispositivos que les permiten hacer uso de su derecho a comunicarse, a tomar decisiones sobre su espectro general en una localidad o un país respecto a sus horarios, contenidos y formatos para producir y difundir contenidos, ya sea masivamente o a través de Internet y redes sociales. Esto establece, necesariamente, una relación asimétrica entre medios y audiencias, en función de la cual se requiere un contralor por parte del Estado, a través de las instancias, figuras y mecanismos que se definan para tal efecto.

Los ciudadanos somos partícipes y usufructuarios de la comunicación y hacemos uso diferencial de los dispositivos comunicativos en un momento y lugar específicos. Ese uso e intercambio no es sólo un contrato mercantil que baste con regularse por las normas del mercado para la satisfacción de todos los usuarios, como podía ser elaborar un contrato de energía eléctrica o de cableado telefónico. La comunicación es mucho más que cables, pantallas, bocinas, interfaces o sitios web.

Los comunicantes somos usuarios por una parte y audiencias por otra, de la misma manera que somos tanto consumidores como ciudadanos. Los derechos de la comunicación deben incluir ambas dimensiones.

En cuanto a las audiencias, tenemos una serie de derechos que pese a que la Constitución enuncia, y son un buen punto de partida, aún son insuficientes, sobre todo en sus especificaciones. Es responsabilidad del IFT garantizar y dejar claro en sus lineamientos que los servicios que hacen posible la comunicación pertenecen a la ciudadanía y no así a los grupos y empresas de radiodifusión, a quienes el Estado les ha otorgado un permiso para hacer usufructo de ese gran bien público. Por eso, a continuación procuramos hacer hincapié en los derechos que deberían tutelarse:

- Derecho a estar bien informados (con veracidad, oportunidad, contextualización).
- Derecho a estar informados de todos los acontecimientos y eventos noticiosos importantes, evitando el silencio sobre noticias incómodas para el poder y los poderes.
- Derecho a ser advertidos sobre fuentes de la información, tratamiento informativo y editorial, cuando venga con lo informado.
- Derecho a no ser engañados con supuesta información que es mera propaganda política o comercial.
- Derecho a disfrutar de franjas horarias en medios de comunicación libres de publicidad y propaganda política.
- Derecho a no ser sorprendidos con mensajes propagandísticos en géneros como el de la ficción o el entretenimiento o cualquier otro formato que no sean los spots en tiempos de campaña.
- Derecho a disfrutar de contenidos mediáticos sin cortes ni interrupciones y en los horarios estipulados con anterioridad.
- Derecho a que los emisores respeten los porcentajes de publicidad estipulados por la autoridad reguladora en cada hora de programación.
- Derecho a recibir mensajes publicitarios de productos o servicios auténticos y que no causen daños a la salud.
- Derecho a ser respetados como grupos nacionales, locales, raza, género, religión, clase social, opción sexual en la programación emitida en pantallas.
- Derecho a ser advertidos antes de los programas de contenido violento, racista, sexista, clasista, machista o cualquier otra “estereotipación”.
- Derecho a una programación con diversidad y pluralidad de contenidos, atendiendo a la misma diversidad y pluralidad de las audiencias y, por tanto, a que el rating no sea el único parámetro para la definición de la programación.
- Derecho de réplica ante o frente a cualquier calumnia, denuncia falsa, publicación de información íntima o confidencial por cualquier medio o red social.
- Derecho a ser representados individual o colectivamente de manera correcta en los contenidos mediáticos.

- Derecho a ser respetados en nuestra intimidad y no ser molestados por terceros en el ámbito individual.
- Derecho a contar con defensores de audiencias que no estén a merced de los concesionarios, sino que gocen de plena autonomía para que puedan cumplir con su objetivo de velar por el derecho en cuestión y evitar así que se conviertan en sólo buzón de quejas.
- Derecho a que los concesionarios expidan códigos de ética que garanticen la independencia editorial y la investigación periodística al tiempo de promover la incorporación de la cláusula de conciencia.
- Derecho a ser incluidos en la información cuando seamos parte de ella.

De acuerdo con las atribuciones que otorga la ley al IRT, éste deberá precisar las sanciones para quienes no cumplan con lo estipulado en la Carta Magna, pero también debería facilitar la defensa de las audiencias ante los grupos empresariales que detentan la concesión de un bien público de interés general y que privilegian el interés económico sobre sus derechos en cuestión de audiencias y usuarios.

Lapsus

Los derechos de las audiencias, que están enmarcados en el paquete de los derechos humanos, nos suponen a todos iguales. Lo cual es importante no sólo porque debe procurar atender la diversidad cultural, étnica, plurilingüística, sino también la pluralidad política e ideológica. Sin embargo, si contrastamos lo que proponen los medios (y quizá lo que pudieran proponer) la enunciación del artículo que atiende esta diversidad y pluralidad parece incumplible:

En la prestación de los servicios de radiodifusión estará prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (Art. VIII, Lineamientos).

Pareciera como si en México hubiera, en la práctica, ciudadanos de primera y de segunda categoría.

Para ilustrar esto recupero los resultados a los que llegamos tras analizar el contenido de la campaña institucional del Instituto Federal Electoral (IFE, ahora Instituto Nacional Electoral, INE) en 2012. Uno de los spots, titulado *lapsus*, utiliza distintas metáforas para plantear que la democracia exige participación del ciudadano y no mera contemplación. De esta manera, se interpela al ciudadano individual en su responsabilidad colectiva. En este spot hay dos mensajes claros: uno, el que apela a la responsabilidad del ciudadano; y, dos, que la democracia es corresponsabilidad de todos y no sólo de una institución, en este caso, del IFE. Sin duda compartimos estos mensajes. No obstante, se vuelve contradictorio cuando este spot se traduce a diez lenguas indígenas: paipai, huave, seri, huichol, totonaco, mazahua, mayo, tarahumara, chontal y tlapaneco. Por un lado, el problema reside en que no hay una presencia indígena significativa. Este sí que es un *lapsus*.

Por otro lado, si bien la intención es buena, en el spot no sólo no se incorporan actores indígenas hablando su lengua, sino que no se incorporan los escenarios y situaciones en que viven estos pueblos. Esto conlleva a una falta de reconocimiento hacia ellos por parte del instituto y de ellos para con lo representado en el spot. Esto nos debería llevar a reflexionar sobre la concepción de democracia que impera en el spot y la que tienen los diferentes pueblos indígenas. Por otro lado, cabe preguntarse por qué se tradujo a distintas lenguas indígenas solamente este spot. ¿Es más importante que los demás? Seguramente no. La respuesta no debería ser presupuestal. Al contrario, si se pretende formar a los ciudadanos mexicanos en torno a los valores democráticos, la igualdad no sólo no se establece sino que se subraya la desigualdad al incorporar un paliativo como la traducción de un solo spot. Pero lo paradigmático de esto no se reduce a lo que podemos leer en el spot y las decisiones que están detrás suyo, sino la reacción de uno de los consejeros del IFE al ser interpelado en este sentido. La respuesta fue: “buscamos un mexicano medio, porque no teníamos presupuesto”. Lo revelador no es la falta de presupuesto, lo cual en todo caso sería discutible, sino que el instituto encargado de garantizar la igualdad entre los ciudadanos establezca diferencias entre éstos. ¿Cuál es la media del ciudadano mexicano?

En este sentido, considero pertinente recuperar la observación que el Consejo Consultivo del IFT realizó sobre los lineamientos a los derechos de las audiencias, así como la recomendación al respecto:

Observación 19. El Proyecto de Lineamientos omite la referencia a las audiencias de pueblos y comunidades indígenas. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derechos específicos en materia de comunicación, así como tienen derecho a acceder a medios no indígenas sin discriminación. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a recibir una programación que refleje la pluralidad a la que pertenecen, a recibir contenidos audiovisuales en sus lenguas y a poder difundir sus contenidos audiovisuales en medios de comunicación. Importante también es el reconocimiento de que las radiodifusoras indígenas pueden conforme a sus usos y costumbres decidir si la figura de defensor es mejor desempeñada por un comité o por la propia asamblea de la radiodifusora de que se trate.

Recomendación 19. Se recomienda al IFT que 1) se reconozca el derecho de pueblos y comunidades indígenas a que se difundan programas por parte de los concesionarios de radiodifusión en las lenguas indígenas de la zona de cobertura geográfica de la estación de que se trate; 2) se promueva que los concesionarios de radiodifusión y de televisión restringida incluyan dentro de su programación, contenidos audiovisuales que sean relevantes a pueblos y comunidades indígenas; y 3) se permita que los concesionarios de estaciones de radiodifusión de pueblos y comunidades indígenas puedan determinar la mejor forma para que se ejerza la defensoría de la audiencia a través de una persona, un comité o la asamblea con base en sus propios sistemas normativos (Consejo Consultivo del IFT, 2015: 7-8).

Otro lapsus en los propios lineamientos, como lo señalan Carlos Alberto Brito Ocampo y Alfredo Lecona Martínez, es: “la ausencia de un lenguaje inclusivo, por lo que se propone modificar en todas las menciones al “defensor” por ‘la defensoría’ o en su caso, sumar ‘o defensora’” (2015: 2). Lo cual refuerza la consideración de Article 19:

Independientemente de la inclusión de la definición de “Igualdad de Género” en el Proyecto de Lineamientos, resulta fundamental que el documento en su totalidad incluya la perspectiva de género de manera transversal, tanto en la redacción (no sólo incluir el concepto de Defensor, pero también Defensora de las audiencias) como en el contenido (por ejemplo, incluyendo la perspectiva de género en los Principios Rectores de los Derechos de las Audiencias) (2015: 5).

Ambigüedad e imprecisión

Paradójicamente, una constante en los lineamientos es su pretensión: concretar para volver ejecutable la ley y la Constitución. Sin embargo, como señala El Poder del Consumidor: “la falta de criterio, supuestos, estándares y parámetros concretos hacen imprácticos y poco viables la aplicación eficiente de los lineamientos y las obligaciones constitucionales” (2015: 4).

Para ilustrar esta ambigüedad hagamos el ejercicio de discutir los alcances del artículo v de los lineamientos, el cual dice:

Que la programación que se difunda, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, propicie: *a)* la integración de las familias; *b)* el desarrollo armónico de la niñez; *c)* el mejoramiento de los sistemas educativos; *d)* la difusión de los valores artísticos, históricos y culturales; *e)* el desarrollo sustentable; *f)* la difusión de las ideas que afirmen nuestra unidad nacional; *g)* la igualdad de género entre mujeres y hombres; *h)* la divulgación del conocimiento científico y técnico, y; *i)* el uso correcto del lenguaje.

Cabe preguntarse, inciso por inciso del artículo: *a)* ¿de qué familia hablamos? ¿Aquí se comprenden las familias homoparentales? ¿Cómo concebimos la integración de las familias? ¿Qué sucede con las familias monoparentales, por ejemplo?; *b)* ¿cómo definimos desarrollo armónico?; *c)* ¿qué tienen que ver los medios de radiodifusión con el sistema educativo? Está claro que tienen relación, y mucha, con la educación (aunque no pretendan educar, las audiencias aprenden de lo que ellos presentan);

d) ¿cuáles son y cómo se establecen los valores artísticos, históricos y culturales? No hay otro terreno de mayor ambigüedad que este, especialmente cuando se ha opuesto “históricamente” el arte y la cultura a los medios masivos. Por supuesto que no estamos de acuerdo con esta oposición, pero ello no quita que exista un acuerdo de arquitectura axiológica en torno a la cultura, el arte y la historia; *e)* la sustentabilidad es necesaria, pero ¿es responsabilidad de los medios promoverla u obligación del Estado garantizarla?; *f)* ¿unidad nacional? La nación, y su unidad, como la cultura, es tema de constante discusión. Los usos del pasado demuestran que lo nacional es un constructo en continua modificación. Lo peligroso, en este tema, es la adopción de una perspectiva esencialista, como si la unidad nacional no fuera fruto de la historia; *g y h)* la igualdad entre hombres y mujeres, tanto como la divulgación de la ciencia y la tecnología no admiten discusión; y, finalmente, *i)* ¿uso correcto del lenguaje según quién?, ¿según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española?, ¿según la Secretaría de Gobernación?

Compartimos, entonces, la observación de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) cuando sostiene que, si bien:

Lo dispuesto en los artículos 5 al 11 constituyen un importante catálogo de derechos [...], no hay novedad alguna en relación con los derechos que otorga la ley secundaria, de tal suerte que resulta en una reiteración poco útil si no se acompaña de criterios que permitan determinar el alcance legal de cada uno de los derechos enlistados. Esa debe ser la verdadera esencia de la tarea normativa en que se deben enfocar los lineamientos (2015).

Lo mismo sostiene la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados: “Los lineamientos en varias partes de su desarrollo reiteran los contenidos y principios de la LFTR, o bien los parafrasean, pero ello en nada contribuye a establecer condiciones para la exacta observancia del modelo legal para la defensa de las audiencias” (2015).

Si bien los lineamientos deben ser minuciosamente revisados para ganar en claridad y precisión en detrimento de la subjetividad y la arbitrariedad, esto no resta importancia ni va en menoscabo de la necesidad

de un instrumento que permita concretar la ley y la Constitución en materia de derechos de las audiencias. Ello, evidentemente, sin que se contrarresten los derechos humanos a la libertad de expresión y al derecho a la información. Este es el punto más débil de los lineamientos, aun cuando es su razón de ser, provocando que tanto los concesionarios como las audiencias (aquí representadas por defensores y defensoras, académicos, asociaciones, etc.) afirmen que el documento los deja con un alto grado de indefensión. Éste resulta, quizá, el único punto en común de las observaciones y propuestas para los lineamientos.

Tensiones

En síntesis, las tensiones manifiestas en las observaciones y recomendaciones están enfocadas en la correlación entre el derecho a la libertad de expresión y los derechos de las audiencias; entre el principio pro persona y la pirámide jurídica; en la imprecisión y ambigüedad de muchos artículos; en la redundancia de los lineamientos con lo ya expresado en la Constitución y la ley; y, derivado de esto último, el no cumplir con el objetivo de hacer interpretable y operable lo ya planteado en ellas.

Por otra parte, varios actores se enfocan en la necesidad de ser mucho más precisos en los derechos de los niños, los adolescentes, las personas con discapacidad y, transversalmente, en que el conjunto de lineamientos esté concebido con perspectiva de género.

Las propuestas de alfabetización son imprescindibles para unos, y una carga adicional y una responsabilidad del Estado y no de particulares, para otros. Otras tensiones se erigen sobre la necesidad de incorporar un conjunto de definiciones, específicamente sobre veracidad, pluralidad, identidad nacional, calidad y transparencia, con el ánimo de evitar subjetividad y tener criterios claros de intervención. Se sugiere en varios documentos la incorporación de un ordenamiento sobre el derecho de réplica, hasta entonces por reglamentar y hoy ya regulado.

Finalmente, la tensión, una vez más, se reduce a la intervención en el mercado o a la tutela de los derechos de las audiencias, misma que permea los cuestionamientos sobre las defensorías de las audiencias (tanto en los criterios de elegibilidad como en la duración en el cargo, el conflicto de intereses, margen de acción, etc.), los procedimientos para presentar

quejas (que se reconocen en exceso burocratizados) y las sanciones ante el incumplimiento de lo estipulado en el marco legal (que brillan por su ausencia). Al respecto, son evidentes las preocupaciones en materia publicitaria y sobre si estos lineamientos alcanzan a la televisión restringida. Donde unos ven excesos, sobreerregulación y extralimitaciones, otros ven imprecisiones, ambigüedades y ausencias. Mientras los concesionarios señalan que existe cierto paternalismo, basado en la creencia de la falta de criterios por parte de la audiencia para identificar contenidos publicitarios de los no publicitarios, el propio IFT, su consejo, algunos académicos y otros ciudadanos señalan esto como una necesidad en aras de la transparencia. Los resultados de este análisis, en definitiva, nos permiten ver cómo en nombre de las audiencias se establece un campo de disputas que exceden los derechos fundamentales y nos adentran en el terreno de la política y el mercado, las cuales son cada vez más difíciles de distinguir.

Reflexiones finales

¿Qué ganamos con la ley?

No pretendemos sostener una perspectiva crítica sesgada. En primer lugar, debemos subrayar que la mera existencia de la ley, y de la aún más relevante reforma constitucional de la que se deriva, es un avance histórico en la materia. Tras décadas de infructuosa lucha para que se modifique el marco legal de la radiodifusión, esta ley llega en el momento más inesperado. Y lo hace por iniciativa de un gobierno priista y con el aval del Pacto por México, mesa donde se reúnen los tres partidos con mayor representación del país: PRI, PAN y PRD. Se asume, así, que esta es una reforma que responde a políticas de Estado y no de partidos o gobiernos específicos. Una reforma y una ley necesarias y estratégicas.

¿Es una ley convergente?

En términos de derechos (y otras aristas) podríamos concluir que la ley no es convergente. Los usuarios van por un lado y las audiencias por otro. Sin embargo, cuando entramos en materia económica, se vuelve convergente. Una convergencia que se reconoce en la necesidad de regular un mercado en el cual la radiodifusión y las telecomunicaciones juegan en el mismo terreno. Y es esto lo que prima en el espíritu de la ley.

De ahí que titulemos este trabajo en nombre de las audiencias: mientras se fundamenta la legislación en torno a los derechos de las audiencias y los usuarios, los objetivos son regular el mercado convergente.

¿Llegan tarde los defensores y las defensoras de las audiencias en el momento de irrupción de lo digital?

Sí, porque las audiencias pueden exigir sus derechos ejerciendo la comunicación a través de las herramientas y los dispositivos digitales. Pero también, reconociendo las desigualdades sociales y las diferencias culturales, hay un grueso de la población que sólo sigue siendo audiencia de medios masivos de comunicación. Entonces, parafraseando a Caletti (1992) cuando decía que “la recepción ya no alcanzaba”, hoy podríamos señalar que la resignificación ya no alcanza.

De los lineamientos tres conclusiones:

1. La carga de la prueba está en las audiencias. Y esto, combinado con un proceso tortuoso, desincentiva la queja.
2. Los defensores no actúan de oficio, sino a partir de la queja. Y, si acertamos con la consideración previa, los defensores no tendrán mucho margen para la acción.
3. La ausencia de sanciones amenaza con perpetuar la impunidad con la que se han desempeñado los medios hasta el momento y, por tanto, en dejar en letra muerta el nuevo marco legal.

Los medios ya no están solos

Aun reconociendo la brecha digital (de acceso, destrezas y habilidades), hay un grupo de ciudadanos que ejerce su derecho a la comunicación, a la queja, que cuestiona y en algunos casos exige y pasa del online al off line, se organiza a través de las redes sociales digitales para tomar la calle y la plaza. Esta posibilidad es la que reconoce Germán Rey al hablar de autorregulación 2.0. Y esto no quiere decir otra cosa que, más que las leyes, son las audiencias quienes establecen un contralor sobre los medios, con la amenaza constante de revelarse ante sus acciones. Los medios, tanto los periodistas como los productores de entretenimiento (sea ficción o no ficción) saben que serán interpelados por las audiencias.

Si la información, la ficción o los contenidos de los diversos formatos de entretenimiento están desequilibrados o sesgados, van a ser cuestionados inmediatamente. Este es un condicionamiento a los medios que impone el entorno y no la ley.

Por otra parte, debemos reflexionar sobre por qué esta discusión no está arraigada en la sociedad. La preocupación parece acotarse a un grupo de especialistas interesados en la materia, pero no en el conjunto de la sociedad. Entonces, debemos subrayar que la clave está en la participación. Si antes se hacían “a la Televisa”: receptoras, pseudoanalfabetas, ignorantes, capaces de consumir cualquier cosa que se les presentara en pantalla, pasivas en su reacción frente al medio, ahora debemos crear nuevas audiencias.

En este sentido, incentivar la participación en las audiencias parece ser el camino. Allí converge el nuevo entorno digital, el marco legal que ampara los derechos de las audiencias y las defensorías en su papel de alfabetizadoras y no tanto como buzón de quejas. Pero no es una participación que se limite a reaccionar frente a los medios, sino que se vuelva productora de contenidos. Es en esta producción, que no busca interpelar audiencias masivas con un mismo mensaje homogeneizador, donde la diversidad cultural y la pluralidad política e ideológica tienen la posibilidad de ser expresadas en su complejidad. Y, complementariamente, más allá de las plataformas de publicación y difusión que ofrece Internet, los medios públicos (no gubernamentales) se vislumbran como el espacio que aglutine buena parte de esta producción, apelando a la construcción de un sentido común que contrarreste la hiperfragmentación de la oferta y la demanda.

FUENTES

CALETTI, S

- 1992 “La recepción ya no alcanza” en L. Cortés, coord., *Generación de conocimientos y formación de comunicadores*. México: Felafacs/Opción.

CASTELLS, M.

- 2010 *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza.
- 1999 *La era de la información*. Vol. I. *La sociedad red*. Madrid: Alianza.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

- 2014 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radio, 14 de julio de 2014.
- 2013 *Reforma constitucional en materia de telecomunicaciones*, 11 de junio de 2013.

GARCÍA CANCLINI, N.

- 2004 *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. Barcelona: Gedisa.

HERRERA DAMAS, S.

- 2005 “Situación del ombudsman en el mundo”, *Sala de Prensa* 3, año VI, núm. 76 (febrero), en <<http://www.saladeprensa.org/art586.htm>>.

JENKINS, H.

- 2008 *Convergence culture. La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT)

- 2015 *Lineamientos sobre los derechos de las audiencias*, en <<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/4746/documentos/lineamientosdchosaudienciasaccesible.pdf>>.

MARTÍN BARBERO, J.

- 2011 “Reubicando el campo de las audiencias en el desacampado de la mutación cultural”, en N. Jacks, coord., *Análisis de recepción en América Latina: un recuento histórico con perspectivas al futuro*. Quito: Ciespal, 451-461.

REPLL, J.

- 2012 “En defensa propia. El papel de las audiencias y sus defensores en la era de las redes sociales”, *Derecho a comunicar*, núm. 5, (mayo-agosto): 92-108.
- 2010 *Arqueología de los estudios culturales de audiencia*. México, Ciudad de México: UACM.

LISTA DE AUTORES DE LOS DOCUMENTOS DE OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LINEAMIENTOS CITADOS EN EL ARTÍCULO

ASOCIACIÓN MEXICANA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN (Amedi)

ARTICLE 19

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE RADIODIFUSORAS (AIR)

BRITO OCAMPO, CARLOS ALBERTO Y ALFREDO LECONA MARTÍNEZ

COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

CONSEJO CONSULTIVO DEL IFT

DIPUTADA MARTA GUTIÉRREZ MANRIQUE

EL PODER DEL CONSUMIDOR

TVÁZTECA