

Los actores y motivos tras la presentación del Instituto Federal de Telecomunicaciones como un censor de contenidos

BERNARDO MASINI AGUILERA*

1. ¿PARA QUÉ HICIMOS UN INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES?

En los primeros días de 2017, vivimos una polémica que recolocó en el imaginario colectivo una disyuntiva que no era nueva. Algunos medios de comunicación esgrimieron el argumento de la libertad de expresión —derecho ciertamente insoslayable— para evadir un derecho más elemental y transversal de cualquier ciudadano: el derecho de acceso a la información. Se trató de una consecuencia natural de un proceso largo de la historia de la industria de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, la que ha dado vuelcos importantes a raíz de la reforma en la materia que se aprobó en 2013 y dio lugar a una nueva ley secundaria en 2014. El 14 de julio de ese año, fue aprobada la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), que prescribió al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) tomar medidas para

* Profesor de asignatura en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), donde colabora como asesor del observatorio de medios Q-ITESO. Se especializa en las relaciones entre el poder político y las figuras mediáticas a través de herramientas como el análisis crítico del discurso. Es miembro del Capítulo Jalisco de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi Jalisco) desde su creación en 2008, donde ha colaborado como secretario (2008–2010); como tesorero (2011–2015), y como presidente (2015–2017). Correo electrónico: masini@iteso.mx

garantizar los derechos de las audiencias de los medios electrónicos. En el afán de cumplir esta tarea publicó, en enero de 2017, su propuesta de *Lineamientos generales para la defensa de las audiencias*.

Para entender lo que pretendió ese documento conviene regresar un poco en el tiempo y recordar el *modus operandi* de esta industria cultural desde mediados del siglo XX. En 1955, con el patrocinio del expresidente Miguel Alemán, Rómulo O’Farrill, Emilio Azcárraga Vidaurreta y Guillermo González Camarena crearon el primer gran monopolio de los medios electrónicos bajo el nombre de Telesistema Mexicano (hoy Televisa). Lo hicieron al amparo de un enorme vacío legal, toda vez que no había una ley que regulara la industria como tal, fuera de algunos aspectos técnicos previstos en la Ley de Vías Generales de Comunicación. Como ocurre en casi cualquier industria, los empresarios llegaron primero y el estado reguló después. Pero en este caso, la primera ley llegó hasta 1969, cuando se aprobó la Ley Federal de Radio y Televisión. La norma llegó mal y tarde: las transmisiones radiofónicas eran regulares desde la década de los años veinte y las televisivas aparecieron en los cincuenta. Pero lo peor de todo es que se hizo al contentillo de los concesionarios. En la estructura de la Secretaría de Gobernación se creó la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (la famosa RTC). Como parte de una secretaría de estado, su conducción recaía en alguna persona cercana al titular de la cartera, quien a su vez ha sido siempre muy cercano al propio presidente.

En las décadas siguientes, RTC destacó más por sus omisiones que por sus obras. Si bien tenía atribuciones para sancionar a medios que desacataran lo asentado en la ley en materia de contenidos, de empleo del espectro o de cualquier otro aspecto, solo lo hizo de manera eventual, casi anecdótica, y más por fines políticos que por convicción de su rol en la industria. La aprobación de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en 1995, desperdició una oportunidad de dotar de más dientes a RTC, o bien de convertirla en una nueva instancia. La ley aprobada en ese año, a principios del sexenio de Ernesto Zedillo, regulaba cuanto tiene que ver con sistemas de televisión restringida,

telefonía celular y la Internet. Nuevas presiones de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) evitaron ampliar las atribuciones de los órganos del estado para regular su actividad. Para las nuevas industrias se creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), adscrita a la Secretaría de Telecomunicaciones y Transportes (SCT). Desde entonces los estudiosos de estos temas demandaban la fusión de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues regulaban sectores productivos muy imbricados entre sí. La distribución de atribuciones entre RTC y la Cofetel generaba una ambigüedad jurídica que permitió a los concesionarios ofrecer a placer sus contenidos, sin mayor atención a la calidad de los mismos ni respeto a los derechos de sus audiencias.

En 1997, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió por primera vez en su historia la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. El advenimiento de más legisladores de oposición fue el caldo de cultivo de algunos intentos de reforma, como el que en esta materia se presentó ese mismo año bajo el nombre de Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social. En su promoción destacó el liderazgo del panista Javier Corral Jurado, quien había ejercido el periodismo en su natal Chihuahua y conocía, desde entonces, los entretrejos del poder político con los medios de comunicación. Estos últimos, al ver amenazados sus intereses, erigieron una fuerte campaña para desprestigiar la iniciativa frente a la opinión pública. En los noticieros de televisión y radio se hablaba de la “Ley Mordaza” con la que algunos diputados intentaban limitar la libertad de expresión de los medios electrónicos. La intención real de la iniciativa, como se echa de ver en su lectura, era establecer indicadores para regular la industria en función de los derechos de los ciudadanos a recibir información de calidad; a no ser engañados y a contar con mecanismos de retroalimentación para hacer llegar sus inquietudes a los concesionarios. En esa ocasión, ellos fueron más fuertes y las cosas no cambiaron.

Con el paso de los años, la colusión entre los medios y el poder político se fue alimentando de dinero. Esto la hizo más enredosa. Se

consolidó una dinámica viciada en la que las figuras políticas procuraban los favores discursivos de los medios electrónicos a través de la compra de publicidad. Tan solo en el último año de su gestión (2000–2006), Vicente Fox entregó 15,016 millones de pesos a distintos medios. De esa cantidad, 60% se repartió entre Televisa y Televisión Azteca.¹ En su calidad de gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto hizo llegar a estas mismas dos empresas 3,500 millones de pesos solo durante los primeros cuatro años de su gestión, de 2005 a 2009.² Desde entonces se perfiló su “telecandidatura” a la presidencia: el político mexiquense intercambiaba fuertes sumas del erario por un tratamiento constante y benévolo en sus pantallas. Peña Nieto y las televisoras habían consolidado una relación de beneficio recíproco en perjuicio del tercer integrante del triángulo sociedad–medios–clase política. Ninguno de esos dos actores se preguntó por las necesidades y los derechos de la ciudadanía en su calidad de audiencias de los medios de comunicación.

En este contexto, fue sorprendente la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones que promovió Peña Nieto, ya como presidente, en 2013. Por una parte establecía límites de concentración y nuevas normas de operación al mercado de las telecomunicaciones, lo que perjudicaba a las empresas de Carlos Slim (Telmex, Telcel) y abría nichos de oportunidad para Televisa y Televisión Azteca, cuyos modelos de negocios transitan hacia esas industrias. Pero en materia de radiodifusión se establecieron mecanismos que, a primera impresión, parecerían incómodos para las televisoras. Una de ellas fue la creación del IFT, cuyas funciones sustituirían a las mencionadas RTC y Cofetel, que fueron derogadas. En nuevo instituto fue facultado como órgano garante del cumplimiento de la LFTR que se aprobó el año siguiente. Su óptimo funcionamiento podía implicar, por primera vez

1. Cfr. Villamil, Jenaro. *Si yo fuera presidente. El reality show de Peña Nieto*, Grijalbo, Ciudad de México, 2009, p.63.

2. *Ibidem*, p.55.

en décadas, un contrapeso real de parte del estado contra la voracidad de los concesionarios privados. Por eso era tan importante asegurar su independencia política y su audacia operativa.

2. FIRMEZA EN LAS PRIMERAS DE CAMBIO

Puede decirse que 2014 fue el año de incubación del IFT, tanto por la configuración de su organigrama; el traspaso de las funciones y los archivos de las instancias que se extinguieron para su creación, y la definición de sus atribuciones en los términos que dispuso la LFTR. Su “presentación en sociedad” se dio en marzo, cuando declaró a Televisa como actor preponderante en el mercado de la televisión abierta.³ Hizo lo propio con Telcel y con Telmex en los casos de la telefonía celular y la telefonía fija respectivamente.⁴ Estos dictámenes implicaban que el estado mexicano reconocía que cada una de estas empresas acaparaba más de 50% de sus respectivos mercados. Por ende, el IFT tomó medidas de regulación asimétrica para diluir una asimetría, valga la paradoja. Como ocurre en cualquier industria donde una empresa marca o ejerce preponderancia —por no decir monopolio— sus productos o servicios suelen ser caros y de baja calidad. El primer afectado en situaciones de este tipo es el propio consumidor, y en segundo lugar, las empresas que intentan competir, pero en condiciones tan desfavorables que pueden incluso inducirlos a la quiebra. Por ello, a los consorcios de Azcárraga y Slim se les impusieron restricciones que impidieran su crecimiento hasta que su participación en el mercado quedara por debajo del referido 50%. Incluso Telcel se vio obligada a

3. “Televisa es ‘agente económico preponderante’, establece Ifetel”, en *Aristegui Noticias*, 7 de marzo de 2014. Recuperado el 17 de junio de 2017, de <http://aristeguinoicias.com/0703/mexico/televisa-es-agente-economico-preponderante-establece-ifetel/>

4. “Estas son las obligaciones que tendrá que cumplir Telcel como agente preponderante”, en *Animal Político*, 7 de marzo de 2014. Recuperado el 17 de junio de 2017, de <http://www.animalpolitico.com/2014/03/estas-son-las-obligaciones-que-tendra-que-cumplir-telcel-como-agente-preponderante/>

prestar su infraestructura a sus competidores para que estos ampliaran su cobertura. De esta forma el nuevo instituto había enviado un mensaje que no gustó a los empresarios históricamente consentidos por el régimen.

Una medida del IFT, anunciada en enero de 2017, provocó nuevos escozores. En cumplimiento de lo que le mandataron la reforma constitucional y la aprobación de la LFTR, este organismo publicó una serie de lineamientos —que no reglas— para orientar el quehacer de los medios en lo que respecta a los derechos de sus audiencias. Se trató de un paso inusitado, pues por primera vez en la historia de esta industria cultural se explicitaba lo que los medios electrónicos podían hacer y lo que debían evitar para dar a sus audiencias contenidos de calidad.⁵ Entre sus aportaciones más relevantes estaba la obligación de diluir las posibilidades de confusión entre los contenidos informativos, los opinativos y los publicitarios. Esto responde a que en los años recientes se ha vuelto una práctica demasiado generalizada el hecho de presentar como entrevista en un noticiero la participación de un actor político que en realidad pagó al medio para que se le diera un espacio. Es común que los televidentes o los radioescuchas de un noticiero asuman como entrevista informativa lo que por la vía de los hechos es publicidad comprada por un personaje o partido político.

Respecto a la publicidad encubierta es importante mencionar que no se limita al ámbito político. En los programas de ficción como las telenovelas se ha presentado al menos desde 1991. *La pícaro soñadora* fue un teledrama producido por Valentín Pimstein, cuya trama se desarrollaba, mayoritariamente, dentro de una tienda departamental llamada “Sares Rochild”. La tipografía de la marca y los planos generales que mostraban la fachada del edificio eran alusiones muy poco simuladas al patrocinador de la historia: la transnacional Sears Roebuck.

5. La propuesta denominada *Lineamientos generales sobre los derechos de las audiencias* está disponible en el sitio web del IFT, en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/4746/documentos/lineamientosdchosaudienciasaccesible.pdf>

La telenovela en sí misma era un largo anuncio de una tienda departamental. En los años posteriores, se han sucedido casos similares de publicidad encubierta, en los que personajes de telenovelas mencionan en sus diálogos las bondades de algún champú o lo bonito que sería pasar unas vacaciones en algún destino turístico. Si volvemos a la arena política fue famoso el caso de *La fea más bella*. El 28 de junio de 2006, último día de las campañas electorales de ese año, dos actores de dicho melodrama dijeron entre sus diálogos que votarían por Felipe Calderón porque era el candidato comprometido con la creación de empleos.⁶ Ni la normatividad electoral ni la de radiodifusión de ese entonces podían castigar este tipo de mensajes crípticos. Los televidentes se sentaron frente a su aparato receptor buscando una historia de ficción y lo que recibieron fue un *spot* electoral disimulado. Algo similar pasa con las casas de apuestas que se anuncian entre líneas en programas deportivos, en los que los conductores ponen como nota o dato curioso los momios de algún partido o pelea de box próxima a disputarse.

Los lineamientos también intentaban explicitar las fronteras entre los contenidos noticiosos y los opinativos dentro de los programas de información. Es común que los conductores de noticias intercalen sus puntos de vista sobre los hechos que están refiriendo al mismo tiempo que los relatan, de manera que confunden a sus audiencias o intentan influir en su interpretación de la realidad. Al respecto hay que subrayar que el IFT nunca intentó prohibir que los conductores emitan sus opiniones o den espacio a las de alguien más. Simplemente exhortaron a buscar maneras de hacer saber a su audiencia cuándo se estaban refiriendo hechos y cuándo se estaba opinando acerca de ellos. En ese sentido bastarían ocasionales advertencias de parte del conductor para señalar que hace un comentario a título personal, o bien utilizar cortinillas o recursos gráficos para notificar que se da paso a

6. Cfr. Teherán, Jorge. “Hacen proselitismo por Calderón en *La fea más bella*”, en *El Universal*, 28 de junio de 2006. Recuperado el 21 de junio de 2017, de <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/358399.html>

la opinión de un especialista (o por qué no, del propio conductor). La respuesta de los principales consorcios privados no se hizo esperar: tildaron la medida como un intento de limitar la libertad de expresión del periodismo, y hasta lograron confundir a algunos intelectuales y defensores de derechos humanos que los secundaron. Desde esa perspectiva se presentaba falazmente al IFT como un instrumento de censura gubernamental.

Los lineamientos también exigían, a cada medio de comunicación, establecer un código de ética y ponerlo al alcance de sus audiencias del modo que cada uno considerara conveniente. De esa forma, los televidentes o los radioescuchas tendrían un parámetro para evaluar la calidad a la que el propio medio se comprometería. El código podía plantearse libremente, siempre y cuando se explicitaran la misión y la visión del medio en cuestión. Con ese instrumento se generaría una atmósfera de certidumbre mucho mayor para todos los involucrados en el proceso de producción, circulación, consumo y retroalimentación de los contenidos. Esto podría fomentar una actitud mucho más asertiva y crítica de parte de los receptores de sus mensajes.

Una de las aportaciones más significativas que pretendió esta disposición del Instituto fue la de cumplir lo que establece la Sección III del Capítulo IV de la referida LFTR: todo concesionario de radio y televisión debe contar con un defensor de sus audiencias. Se trata de una exigencia vieja de académicos y activistas, que apenas unos cuantos medios públicos habían asumido en los años recientes.⁷ Esta figura está concebida como un puente en la relación entre un productor de contenidos y el público que los recibe. Parte del supuesto de que las audiencias pueden retroalimentar propositivamente a las estaciones

7. Incluso un medio privado había contado con un defensor de sus audiencias antes de que fuera obligatorio hacerlo: entre septiembre de 2013 y agosto de 2015 Gabriel Sosa Plata ocupó el cargo en las estaciones del consorcio MVS. El conflicto suscitado en marzo de 2015 entre la periodista Carmen Aristegui y el presidente de la empresa, Alejandro Vargas, derivó tanto en el despido de la conductora y su equipo como en la desaparición de esta figura.

de radio y televisión a través de un especialista en cuestiones de comunicación, de manera que los contenidos del medio se apeguen más a las expectativas de sus receptores. Un defensor de audiencias recibe y atiende las inquietudes de los televidentes o los radioescuchas; las evalúa y en su caso las canaliza. Cuando lo estima necesario emite recomendaciones no vinculantes para alguna(s) persona(s) involucrada(s) en la producción de los contenidos. Idealmente debe contar con un espacio en la programación de la estación para dar a conocer sus funciones y sus recomendaciones. Debe también colaborar en la alfabetización de las audiencias para que ejerzan su rol de manera crítica y con conocimiento de sus derechos.

En el ámbito de los derechos específicos que reconocían los lineamientos, se establecieron algunas medidas para proteger a la infancia de contenidos inapropiados para su edad y su entendimiento. Tomó forma la exigencia de que, al menos en los resúmenes informativos de los noticieros televisados, apareciera a cuadro una persona que los trasmitiese en lenguaje de señas mexicano, en atención a las audiencias con capacidades auditivas especiales. Se definieron principios para fomentar la concepción de la cultura nacional en su composición multiétnica; para evitar la apología de la violencia en los contenidos radiodifundidos; para auspiciar la equidad de género y la dignidad de la mujer; entre otros. En total se trató de 21 derechos explicitados en los lineamientos a partir de lo referido transversalmente en la LFTR.⁸ Como era de esperarse, en los micrófonos de los principales medios comerciales mexicanos ocurrió lo que algunos analistas denominaron el “nado sincronizado” discursivo: casualmente los conductores y opinadores de estos consorcios esgrimieron no solo los mismos argumen-

8. Sobre la pormenorización de los derechos de las audiencias, a partir de una lectura proactiva de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es recomendable el texto de Beatriz Solís Lere: “Fragmentación regulatoria, desprotección e inviabilidad de los derechos de las audiencias y de los contenidos de la radio y la televisión”, en Salgado, Eréndira & Ramírez, Agustín (Coords.). *Nuevo marco regulatorio en telecomunicaciones y radiodifusión*, Porrúa / Universidad Anáhuac, Ciudad de México, 2015, pp. 227-240.

tos sino prácticamente las mismas frases para descalificar la iniciativa del IFT. Todos se pegaron a un guion predeterminado.

3. SON TAN BUENOS QUE HAY QUE POSPONERLOS

A muchos especialistas nos extrañó, en 2014, que la LFTR se hubiera aprobado con tantas bondades en lo relativo a los derechos de las audiencias. Aun a sabiendas de que faltaba definir los mecanismos con los que el IFT los haría valer, su formulación explícita en la ley secundaria era un avance sin precedentes. El gozo se fue al pozo cuando se presentaron los lineamientos: varias figuras políticas, presumiblemente interesadas en estrechar su relación con los grandes consorcios comerciales, secundaron las descalificaciones al Instituto. Desde alcaldes como Enrique Alfaro en Guadalajara; gobernadores como el jalisciense Aristóteles Sandoval y el mismo presidente de la república, Enrique Peña Nieto, suscribieron la idea de que el IFT se extralimitaba en sus atribuciones y el estado definía mecanismos que limitaban la libertad de expresión. Algunos columnistas opinaron de los lineamientos sin siquiera haberlos leído, al grado de divulgar falsedades como que el IFT asignaría los defensores de audiencia de cada medio, o que se reservaba la potestad de multar o incluso despedir a los periodistas que desacataran sus disposiciones.

Mientras tanto, otras voces de la sociedad civil intentaban explicar a la opinión pública el sentido original del proyecto. Así lo hicieron la Asociación Mexicana de Defensores de Audiencias (AMDA) y la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) en sendos comunicados, además de presentarse en los medios que les concedieron voz para diluir los malentendidos tristemente difundidos. En este punto, vale la pena destacar el papel que jugaron los medios públicos para contrarrestar la marea discursiva de sus homólogos comerciales.

El asunto entró en un impase el 31 de enero de 2017, cuando Enrique Peña Nieto interpuso una controversia constitucional por los ocho ar-

títulos de la LFTR en los que se basó la redacción de los lineamientos. La medida bien pudo asumirse como una broma absurda o como un gesto de cinismo. El consejero jurídico de la Presidencia, Humberto Castillejos, quien había redactado la LFTR que el Poder Legislativo aprobó en 2014, ahora promovía una controversia por algo escrito por él mismo hacía menos de tres años. El argumento central se fundó en que —a su juicio— el Poder Legislativo se había extralimitado al normar sobre derechos de las audiencias; atribución que —también a su juicio— es competencia exclusiva del presidente de la república.⁹ En palabras llanas, Castillejos acusó a las cámaras de Diputados y Senadores de haber suscrito y aprobado una propuesta redactada por él. En todo caso, la Presidencia de la República, pero sobre todo los concesionarios comerciales, habían logrado su cometido. La aprobación de los lineamientos sobre derechos de las audiencias ahora dependerá del fallo que al respecto emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se antoja impredecible, tanto el sentido de su decisión como la fecha en que se dará a conocer.

9. Cfr. Reséndiz, Francisco. “Ejecutivo interpone controversia constitucional por 8 artículos de ley de Telecomunicaciones”, en *El Universal*, 31 de enero de 2017. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/01/31/ejecutivo-interpone-controversia-constitucional-por-8-articulos>