

¿Medios públicos en México?

ISRAEL TONATTUH LAY ARELLANO*

Resumen: *el 13 de noviembre de 2018, la Cámara de Diputados aprobó una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En ella resaltó la adición a la fracción VIII del Artículo 27, en el cual se le otorgaba a la Secretaría de Gobernación la facultad de proveer el servicio de radiodifusión pública en todo el país. Diversas asociaciones expresaron su desacuerdo en que la Segob controlara los medios públicos, lo cual fue escuchado por el Senado que enmendó la fracción. ¿Cómo se llegó a tal propuesta, pasó inadvertida o se trató de un madrugete? ¿Realmente se trataba de un retroceso? El objetivo de este texto es describir el proceso y discutir sobre los medios públicos en México.*

Palabras clave: *medios públicos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Comisión de Gobernación.*

Abstract: *On November 13, 2018, the Chamber of Deputies passed a reform to the Organic Law of the Federal Public Administration. One notable point was an addition to section VIII of Article 27, authorizing the Ministry of Government to provide public radio broadcasting service in the entire country. Different associations expressed their disagreement with the Ministry's control of public media, and the Senate responded by amending the section in question. How exactly did this*

*/ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Es profesor investigador Titular A en el Instituto de Gestión del Conocimiento y Aprendizaje en Ambientes Virtuales. Es miembro del Sistema Nacional de investigadores, nivel I, y de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), Capítulo Jalisco. Sus líneas de investigación son: legislación de medios, sociedad civil, poderes fácticos, redes sociales virtuales y legislación, y políticas públicas para el autismo. Es Autor del libro *Legislación de medios y poderes fácticos en México 2000-2012*.

proposal come about? Did it simply slip through, or was there an attempt to smuggle it into law under the cover of night? Did it really represent a step backward? The purpose of this text is to describe the process and discuss public media in Mexico.

Key words: *public media, Organic Law of the Federal Public Administration, Commission of Government.*

1. EL PROCESO LEGISLATIVO

El 18 de octubre de 2018, el diputado Mario Delgado Carrillo, del grupo parlamentario Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), presentó una iniciativa para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Entre ellas se encontraba la propuesta para adicionar la fracción II del artículo 8 y la fracción VIII del artículo 27, con el objetivo de otorgar a la Secretaría de Gobernación las facultades para elaborar e instrumentar la normatividad aplicable en materia de comunicación social del gobierno federal y las relaciones con los medios masivos de comunicación.

La iniciativa se turnó a la Comisión de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados, la cual la conjuntó con otras iniciativas para reformar la misma ley y así redactar un solo dictamen. El 30 de octubre, esa comisión se reunió y se declaró en sesión permanente con el objetivo de desahogar las diferentes temáticas. Fue hasta la sesión del 12 de noviembre que la comisión discutió el dictamen elaborado, en el que justifica (aunque no fundamenta), en solo dos párrafos, la necesidad de adicionar la propuesta de reforma de la fracción VIII del artículo 27:

Si bien durante las mesas temáticas de la Conferencia Parlamentaria, diversos legisladores se manifestaron en contra de la asignación de facultades que se hacía a la oficina de la Presidencia en materia de comunicación social, esto obedece a una política anunciada por el presidente electo que se considera indispensable para su futura

administración; que será coordinar y diseñar las estrategias de comunicación política de todo el gobierno federal con una visión unificada que permita claridad en los mensajes que emita el gobierno la República, y evite contradicciones entre los titulares de diversas dependencias gubernamentales.

Para lograr este objetivo se consideró pertinente adecuar las competencias que se distribuirán entre la oficina de la Presidencia y la Secretaría de Gobernación, para ello, se reformula la fracción II del artículo 8 y la fracción VIII del artículo 27.¹

Por lo anterior, se propuso adicionar a la propuesta original de la fracción VIII del artículo 27, la atribución de “proveer el servicio de radiodifusión digital a nivel nacional”, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 27. Fracción VIII.- En el ámbito de su competencia, elaborar e instrumentar la normatividad aplicable, conforme la Constitución y las leyes, en materia de comunicación social del gobierno federal y las relaciones con los medios masivos de información; administrar, salvo lo establecido las leyes electorales, el tiempo que dispone el Estado en radio y televisión; proveer el servicio de radiodifusión pública digital a nivel nacional, así como autorizar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social y publicidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.²

En la discusión de esta adición, participaron la diputada Martha Tagle, del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, y las diputadas Lucero Saldaña y Dulce María Sauri, y los diputados Luis Miranda y

1. Cámara de Diputados. “Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con opinión de la Comisión de Seguridad Pública, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XXI, núm.5155-III, México, 13 de noviembre de 2018, p.303. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/nov/20181113-III.pdf>
2. *Ibidem*, pp. 313-314.

Ricardo Aguilar del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Finalmente, el dictamen fue aprobado en la comisión por 20 votos a favor, 5 en contra y ninguna abstención.

El 13 de noviembre, en una sesión de pleno caracterizada por la aplanadora legislativa de la fracción parlamentaria de Morena, resulta interesante observar que ninguna de las propuestas de reserva al artículo 27 fue a la fracción VIII (solo para las fracciones IV, VII, XIII y XVII). Finalmente, el dictamen sería aprobado por 330 votos a favor, y remitido al Senado de la República.

En la sesión del pleno del Senado del 15 de noviembre de 2018, se turnó la minuta Proyecto de Decreto con el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos. Para esta fecha, la publicidad de la fracción VIII del artículo 27 ya había generado reacciones y críticas, por el carácter regresivo que significaba al otorgarle la facultad del control de la radiodifusión pública a la Secretaría de Gobernación.

La Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), junto con otras 42 organizaciones, publicaron el 19 de noviembre, su posicionamiento al respecto, donde se destacó que:

La Secretaría de Gobernación (Segob) NO debería tener injerencia en la regulación de los medios de comunicación y mucho menos ser operadora de estaciones de radio o televisión. Los estándares internacionales de protección de la libertad de expresión establecen: (i) la regulación de los medios debe estar a cargo de autoridades independientes del poder político o económico y (ii) los medios públicos deben estar libres de cualquier interferencia política para cumplir con el ejercicio del derecho a la información en beneficio de los ciudadanos. La participación de Segob en la re-

gulación de los medios es una de las herencias más lamentables de un pasado antidemocrático y autoritario que debería cambiar de inmediato.³

Los argumentos tuvieron eco en el Senado de la República, ya que aunque en la sesión de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, del día 20 de noviembre, no hubo cambios en la fracción VIII del artículo 27, el senador Emilio Álvarez Icaza remitió a la mesa directiva del Senado un documento donde fundamentó el voto particular que emitiría, en contra del dictamen de la minuta, al momento de su discusión en la sesión del pleno, al considerar que la modificación de la estructura del Poder Ejecutivo federal es una pieza para un modelo de gobierno con características de corte autoritario.⁴

Durante la discusión de la sesión del pleno del día 22 de noviembre, 20 senadores reservaron el artículo 27. El senador Ricardo Monreal y la senadora Olga Sánchez Cordero, propusieron modificar la fracción, justificándolo de la siguiente manera:

En atención a los diversos señalamientos de los sectores sociales, académicos, en materia de medios de los derechos de las audiencias, el día de hoy, en este momento, estoy proponiendo la reserva para que se elimine la referencia siguiente, cito textual: “proveer del servicio de radiodifusión pública digital a nivel nacional” con el fin de regresar a la redacción original de la iniciativa y mantener,

3. Asociación Mexicana de Derecho a la Información. “Posicionamiento: Secretaría de Gobernación no debe ser operadora de estaciones de radio o televisión”, Ciudad de México, 19 de noviembre de 2018. Recuperado de <http://www.observalosmedios.org/nuevo/politica/posicionamiento-secretaria-de-gobernacion-no-debe-ser-operadora-de-estaciones-de-radio-o-television/>
4. Senado de la República. “Voto particular en contra del dictamen de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece diversas modificaciones en la estructura del Poder Ejecutivo Federal”. Oficio dirigido al Senador Emilio Álvarez Icaza Longoria, OF. / 068 / eail / 2018, Ciudad de México, 21 de noviembre de 2018. Recuperado de http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-11-22-1/assets/documentos/Voto_Particular_Sen.Alvarez_Icaza_LOAPF.pdf

como hasta ahora se ha tenido, la disposición normativa que todos conocemos.⁵

Los legisladores tomaron de manera positiva la propuesta y se sumaron a ella. Quienes hicieron uso de la voz coincidieron en defender la libertad de expresión: Xóchitl Gálvez (Partido Acción Nacional, PAN), Juan Manuel Zepeda Hernández (Partido de la Revolución Democrática, PRD), Manuel Añorve Baños (PRI), y Emilio Álvarez Icaza (independiente). Miguel Ángel Mancera (PRD) habló en contra de la concentración mediática; Verónica Delgadillo (Movimiento Ciudadano) subrayó la importancia de las *señales* públicas, y Antonio Álvarez Lima (Morena) destacó la necesidad de los medios públicos independientes.

Todos los senadores presentes estuvieron de acuerdo en la propuesta de Monreal y Sánchez Cordero, por lo que la reserva a esa fracción por parte de 20 senadores fue retirada una a una. El resto de las reservas no tuvieron tanta suerte, pues la mayoría se desecharon por la asamblea, lo que provocó malestar entre algunos legisladores que se retiraron. Los senadores que permanecieron en la sesión aprobaron las reformas a la minuta, con 105 votos a favor, sin abstenciones ni en contra, por lo que fue devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en la fracción E del artículo 72 constitucional.

Por su parte, la Cámara de Diputados discutió los cambios en su sesión del 27 de noviembre, aprobándolos con 328 votos a favor, 49 en contra y ninguna abstención, por lo que fue enviada al Ejecutivo federal para su promulgación y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, apareciendo en la edición matutina del 30 de noviembre.

5. Senado de la República. “Versión estenográfica de la sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores”, Ciudad de México, 22 de noviembre de 2018. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2018_11_22/1931#_Toc530780071

2. ¿MEDIOS PÚBLICOS EN MÉXICO?

Si bien, estamos de acuerdo en que la Secretaría de Gobernación no debe tener el control de los medios públicos, el tema no solo significó el rasgarse las vestiduras para ciertos personajes sino toda una postura de intereses políticos antes que verdaderamente públicos. Resulta curioso que el argumento del senador Manuel Añore Baños (PRI), en contra de la fracción VIII del artículo 27, fue la libertad de expresión. Lo definimos como curioso, ya que no hace mucho fue el que esgrimieron los medios comerciales para rechazar cualquier regulación. Contrariamente, conocemos de casos de censura en medios como Canal 22 y el Canal 7 de Guadalajara en 2015, que se relatan más adelante, por lo que es válido preguntar ¿existen los medios públicos en México?

De acuerdo con la definición de la Unesco:

Los medios públicos son hechos, financiados y controlados por el público y para el público. No son comerciales ni de propiedad gubernamental, son libres de la interferencia política y la presión de las fuerzas comerciales. A través de los medios públicos, los ciudadanos son informados, educados y también entretenidos, garantizando el pluralismo, diversidad, independencia editorial, financiación apropiada, rendición de cuentas y transparencia, la radiodifusión de servicio público puede servir como una piedra angular de la democracia.⁶

Sin embargo, el término de medio público nunca existió en la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), y su consideración en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) difiere del que señala la Unesco. En la primera, los medios se dividían de acuerdo a su

6. Unesco. “Medios públicos y comunitarios”. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/comunicacion-e-informacion/desarrollo-de-los-medios/medios-publicos-y-comunitarios/>

modalidad de operación. A aquellos cuyo objetivo era la explotación comercial del espectro radioeléctrico, se les otorgaba una concesión, a cambio de una contraprestación al estado. Los operadotes cuyos objetivos no eran lucrativos recibían un permiso, aunque cabe señalar que se otorgaron concesiones para no lucrativos, como el Canal 22, y para algunas de las frecuencias agrupadas en el Instituto Mexicano de la Radio (Imer).

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013 abrió la posibilidad del reconocimiento a la radiodifusión comunitaria, la cual por definición es un espacio de participación ciudadana. La LFTR la agrupa junto con la radiodifusión indígena en el tipo de concesión para uso social, sin embargo, no son este tipo de emisoras las que se identifican como medios públicos sino aquellos operados por instancias gubernamentales o universitarias. La fracción II del artículo 67 de la LFTR define la concesión para uso público como

[...] el derecho a los Poderes de la Unión, de los Estados, los órganos de Gobierno de la Ciudad de México, 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.⁷

Pero incluso cabe subrayar que en la iniciativa de ley que presentó el Ejecutivo federal, no aparecían en este rubro las instituciones públicas de educación superior, las cuales fueron incluidas por los legisladores durante el proceso en la Cámara de Diputados. En el caso de las universidades privadas, estas quedaron contempladas dentro de

7. Secretaría de Gobernación. “Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de julio de 2014. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014

las concesiones para uso social. En ambos casos, la comercialización de espacios publicitarios quedó prohibida, limitando de esta manera su crecimiento y potencialización, alejándose aún más del término propuesto por la Unesco.

También habría que aclarar que en ningún caso en el mundo, los llamados medios públicos son propiedad de la ciudadanía, ni siquiera en la famosa BBC, cuyos integrantes son elegidos por el gobierno británico, por su propia junta directiva, por miembros internos y por la propia reina “por recomendación del Secretario de Estado de Cultura, Medios y Deportes a través del Primer Ministro”.⁸ Lo que sí es una de sus características es la garantía de independencia frente a controles de tipo político o comercial, y se financia con un impuesto televisivo que pagan quienes tienen un receptor de TV en el Reino Unido, con lo cual se asegura la imparcialidad, la programación de calidad y la libertad de expresión.

Si bien la LFTR señala que las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general, en ninguna parte de la ley se garantizan los derechos de las audiencias, ya que, aunque los medios gubernamentales por ley requieren consejos ciudadanos consultivos y existe la figura del defensor de las audiencias, su verdadera aplicación deja mucho que desear.

Asimismo, basta un par de ejemplos para demostrar que los llamados medios públicos nacionales han atentado contra el derecho a la información y contra la independencia editorial.

En abril de 2015, el Canal 7 de Guadalajara, perteneciente al Sistema Jalisciense de Radio y Televisión del Gobierno del Estado de Jalisco, se negó a difundir cualquier acto de la campaña electoral de ese periodo, fundando su decisión en una *torcida* consulta a la Procuraduría General

8. Miguel Trula, Esther. “Cómo se eligen a los presidentes y consejeros de la BBC, la cadena pública más prestigiosa de Europa”, en *Xatca.com*, 2 de julio de 2018. Recuperado de <https://magnet.xataka.com/preguntas-no-tan-frecuentes/como-se-eligen-presidentes-consejeros-bbc-cadena-publica-prestigiosa-europa>

de la República sobre si los empleados del medio gubernamental eran considerados funcionarios públicos y si, por ende, podrían caer en delitos electorales al hacer proselitismo. Aunque no hubo ningún estudioso de las ciencias políticas que validara su ingenua visión, por el contrario, se le exigió al medio su obligación de proporcionar información veraz, objetiva e inmediata para que los ciudadanos pudieran tomar decisiones, la administración del canal sostuvo su postura.⁹

El segundo ejemplo es el despido de reporteros y personal del Canal 22 en agosto de 2015. Mientras el medio argumentó que se trataba de recortes presupuestarios, la mayoría de la comunidad académica e intelectual no dudó en que se trató de una represalia a la carta de protesta que periodistas del canal le habían hecho llegar a su entonces director, Raúl Cremoux, por censurar su trabajo en temas como Ayotzinapa, la reforma educativa y el despido de Carmen Aristegui de MVS, entre otros.

3. EL CONTROL DE LOS MEDIOS PÚBLICOS A LA SEGOB: ¿INGENUIDAD O INTENCIÓN DE MADRUGUETE?

Con todo lo anterior se pretende demostrar que no existen los medios públicos en México, o al menos no en el sentido de la definición de la Unesco o del modelo de la BBC, aunque con ello, insistimos, no justificamos el proyecto de otorgarle el control de tales medios a la Secretaría de Gobernación. Si bien, no existe una justificación por escrito de tal propósito, los *manejos* de la política en México nos permiten tratar de entender tal decisión.

9. Sobre esta situación, la Amedi Capítulo Jalisco y el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), presentaron una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), debido a que la negativa de cubrir las campañas por parte de C7 violaba el derecho humano de acceso a la información. Sin embargo, la respuesta de la CEDHJ, posterior al proceso, también se enfocó solo en el aspecto electoral y no en el derecho a la información, por lo que la queja no fue admitida. CEDHJ. "Oficio DQ / 687 / 2015", Guadalajara, Jalisco, 2 de julio de 2015.

Ya hemos señalado que la propuesta inicial de reforma a la fracción VIII del artículo 27 de la Ley de la Administración Pública Federal fue adicionada con la intención de otorgarle a la Secretaría de Gobernación el control de los *medios públicos*, lo cual fue enmendado por el Senado, regresando la redacción a su propuesta original, pero no perdimos de vista que la redacción va vinculada a la de la fracción II del artículo 8, sobre el formular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal.

Apegados a derecho, para la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, los medios públicos son aquellos que administran los poderes de la unión, de los estados, los órganos de gobierno de la Ciudad de México, los municipios, los órganos constitucionales autónomos y las instituciones de educación superior de carácter público.

Con una mayoría de la fracción parlamentaria de Morena, partido del entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, tanto en la Comisión de Gobernación como en el pleno de la Cámara de Diputados, no fue difícil creer que la propuesta fortalecía los objetivos de la fracción II del artículo 8, y por ende las metas de comunicación social de la administración lopezobradorista. Lo que sorprende es que no hay evidencia de desacuerdo ni en la Comisión ni en la discusión del pleno, ya que las protestas solo se presentaron después de que el dictamen fue aprobado.

¿Será que, bajo la lógica de los medios gubernamentales, su control por parte de la Secretaría de Gobernación es coherente? ¿Podría ser que después del análisis del costo-beneficio de una discusión pública sobre el control de las emisoras se optó por el escenario menos perjudicial para la nueva administración y con ello además se mostraba un Poder Legislativo abierto a la crítica social y dispuesto a las correcciones? Es difícil saberlo sin la existencia o el acceso a las versiones estenográficas de las reuniones de las comisiones legislativas, sin duda un compromiso de transparencia todavía no cumplido.

Finalmente ¿qué entienden los políticos por libertad de expresión? Los mismos, o más bien de los mismos partidos, que durante la dis-

cusión de la *Ley Televisa* en 2006 y en 2014 defendían a los grandes medios, también la esgrimían como argumento en contra de cualquier regulación. Contrariamente, las radios comunitarias e indígenas que no tenían permiso fueron siempre perseguidas y criminalizadas, sin que ese ideal fuera motivo para permitirles operar. Asimismo, ningún medio público en México (entiéndase gubernamental) ejerce la libertad de expresión. El ejemplo aquí descrito es una muestra.

Quizás valga la pena pensar, aunque corramos el riesgo de que sea ingenuamente, que, tras esta demostración de interés de los medios públicos, se presente una iniciativa para reformar la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión para definir adecuadamente lo que es un medio público, sus funciones, mecanismos claros de financiamiento, y de paso hacer lo mismo con los medios indígenas y comunitarios.