



re_revista

revistasiempre.mx

mpre!

xico

www.siempre.com.mx

#INE
INE TOCA



EL INE
EN NAUCAIPAN
RESPECTA

YO DEFENDO
AL INE
MARCHA DEMOCRATICA

LÓPEZ OBRADOR TIENE MIEDO A LOS CIUDADANOS



COMUNICACIÓN

Consejos ciudadanos y democracia comunicativa

EN MÉXICO

POR JAVIER ESTEINOU MADRID

La gobernanza comunicativa

Tradicionalmente la participación social dentro de la estructura de la comunicación colectiva a través de Consejos Ciudadanos ha sido entendida por funcionarios, políticos, juristas, activistas, académicos, periodistas, intelectuales, etc. como una acción exclusivamente reivindicadora de las garantías comunicativas civiles en los medios de difusión masivos. No obstante, si bien es cierta, correcta y necesaria establecer claramente dicha concepción habitual, su mero entendimiento en solo este nivel de cobertura justicialista resulta sumamente limitante, pues reduce su campo de trascendencia comunitaria a una acción de simple rescate de la justicia histórica en el ámbito de la comunicación social.

Esto debido a que la intervención de los ciudadanos en los Consejos Consultivos de Comunicación no únicamente personifica la redención de los derechos comunicativos ancestralmente conculcados por las estructuras de poder, tanto públicas como privadas; sino también significa participar en los procesos de gobernabilidad de una nación. Así, los Consejos Consultivos se caracterizan por ser un mecanismo civil para exponer, discutir y efectuar deliberaciones en el *espacio público*, entendido este como aquello que es común, general y de interés de todos, para la toma de decisiones colectivas. Mediante ello, se transforman las viejas formas de operar de la administración pública y se agrega legitimidad a los procesos de gobierno al permitir un mayor grado de incidencia de todos los sectores sociales en el *espacio público* con el fin de nutrir la construcción de las políticas oficiales de un país (Rivera Sánchez, 2012).

El servicio público de la radiodifusión

Sin embargo, pese a la sistemática anulación de los derechos comunicativos realizada durante muchas décadas en México, fue hasta el 14 de julio de 2014 que el Estado mexicano

recogió los principales avances internacionales alcanzados en materia de comunicación social y los englobó dentro de una nueva perspectiva de la radiodifusión bajo el concepto de servicio público de las telecomunicaciones. Así, el Artículo 6°, Sección B, Fracción III, de la Constitución Política Mexicana definió que “la radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3°. de esta Constitución” (Constitución Política Mexicana, 2023).

ASÍ, LOS CONSEJOS
CONSULTIVOS SE
CARACTERIZAN POR
SER UN MECANISMO
CIVIL PARA EXPONER,
DISCUTIR Y EFECTUAR
DELIBERACIONES EN
EL ESPACIO PÚBLICO,
ENTENDIDO ESTE COMO
AQUELLO QUE ES COMÚN,
GENERAL Y DE INTERÉS DE
TODOS, PARA LA TOMA DE
DECISIONES COLECTIVAS.



Complementando dicha nueva noción, el Artículo 256° de la Constitución precisó que “el servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3o. de la Constitución” (Constitución Política Mexicana, 2023). En el mismo sentido, el Artículo 157° añadió que “el concesionario que preste servicios de radiodifusión tiene la obligación de garantizar la continuidad del servicio público de radiodifusión, por lo que no podrá suspender sus transmisiones, salvo por hecho fortuito o causa de fuerza mayor” (Constitución Política Mexicana, 2023).

Por su parte, el Artículo 10° Transitorio de la *Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión* del 11 de junio de 2013 dictaminó que “los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales (Decreto que reforma artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución, 2013).

Finalmente, el Artículo 6°, Sección B, Fracción IV, de la Carta Magna agregó que “se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa” (Constitución Política Mexicana, 2013).

Con la incorporación constitucional de dichos fundamentos medulares el Estado “no sólo les atribuyo a la radiodifusión en general y a los medios públicos condiciones para el cumplimiento de su misión, sino también se modificaron normativamente las relaciones entre medios, Estado y sociedad al identificar la participación social como un elemento distintivo de lo público y al reconocer los derechos de los ciudadanos frente al quehacer mediático” (Ortega, 2020).

Tales delimitaciones legales abrieron otra dimensión histórico-social para la gestión de la radiodifusión y las telecomunicaciones en la República.

Surgimiento de los Consejos Ciudadanos de Comunicación

Antes de la creación de los Consejos Ciudadanos de Comunicación en México la presencia de los pobladores en los medios de difusión colectivos solo se realizaba bajo tres débiles modalidades de intervención: Por una parte, cuando los conductores de noticiarios o programas especiales invitaban presencialmente a alguna persona a hablar en su espacio audiovisual o radiofónico sobre ciertos acontecimientos noticiosos ocurridos o cuando algún poblador hablaba por teléfono a la estación para dar su opinión vinculada con algún suceso.

Fotografía: Pixabay





Por otra parte, cuando de manera violenta algunos grupos sociales tomaban provisionalmente estaciones de comunicación para difundir momentáneamente alguna consigna o demanda social, y posteriormente, eran perseguidos por las fuerzas policíacas o militares acabando con tal intrusión clandestina de grupos subalternos. Finalmente, por otra parte, cuando a través de la existencia extraordinaria de algunos Consejos Ciudadanos experimentales en las televisoras y radiodifusoras del país participaban algunos individuos en la orientación de los medios, sin que tal mecanismo de concurrencia social fuera una obligación legal.

Empero, fue hasta el año 2014 que considerando los postulados constitucionales ya consolidados jurídicamente en el Poder Legislativo, que el Estado mexicano creó formalmente los Consejos Ciudadanos de Comunicación. Así, a través del Artículo 6°, Sección B, Fracción V, de la Constitución Política Mexicana, determinó que con relación al *Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR)* “se establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro” (Constitución Política Mexicana, 2023).

Simultáneamente, en esa misma fecha se aprobó de manera paralela a la Constitución

Política Mexicana la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* y la *Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPREM)* que en su Artículo 22° precisó la existencia de un Consejo Ciudadano de Comunicación cuyo objetivo sería “asegurar la independencia del medio y crear una política editorial imparcial y objetiva, para lo cual contará con facultades de opinión y asesoría de las acciones, políticas, programas y proyectos que se desarrollen” (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014).

De forma complementaria, con el fin de intentar regular la operación de los Consejos Ciudadanos de Comunicación el 24 de julio de 2015 el *Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)* creó los “*Lineamientos Generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el Título Cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*”. El Artículo 8°, inciso IV, de tal normatividad enunció que el interesado en tener una concesión de espectro radioeléctrico para uso público en materia de radiodifusión deberá describir los mecanismos concretos para asegurar los principios a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 86° de la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*. Así, tendrá que definir los mecanismos para asegurar la independencia editorial; la autonomía de gestión financiera; las





garantías de participación ciudadana; las reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; la defensa de sus contenidos; las opciones de financiamiento; y el pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales (Lineamientos generales ..., 2015).

Dichos postulados indican que los interesados deberán cumplir, entre otros, los siguientes requisitos: "Presentar las reglas para la conformación de un Consejo Ciudadano plural que garanticen una elección transparente y democrática de sus miembros, así como su funcionamiento independiente y eficaz para garantizar su independencia editorial, la participación ciudadana y la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. El Consejo Ciudadano deberá ser instalado dentro de los dos primeros años partir de la fecha de la notificación del título de concesión de bandas de frecuencia, lo cual deberá ser acreditado ante el Instituto, conforme se establezca en dicho título y, en su caso, las disposiciones aplicables" (Lineamientos generales ..., 2015).

Con tales directrices normativas quedo regulado el surgimiento y funcionamiento de los Consejos de Comunicación en el país.

¿Qué son los consejos ciudadanos?

Enmarcado en los acuerdos jurídicos anteriores se delimitó que los Consejos Ciudadanos de Comunicación son las entidades civiles responsables de vigilar y coadyuvar en el cumplimiento de los principios de independencia editorial, participación ciudadana, reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales, en los medios de comunicación social, como lo indica la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*. En otras palabras, son figuras legales que a través de su participación civil colaboran a que se cumplan los objetivos de la comunicación de servicio público en los medios de comunicación de Estado en base a los principios de la Constitución Política Mexicana, las directrices de la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, los postulados del *IFETEL* y los objetivos institucionales particulares de cada medio de comunicación donde actúan.

En el mismo sentido, se formuló que los cargos de los Consejeros Ciudadanos de Comunicación son nombramientos honoríficos, pues es un servicio civil voluntario. Tal modalidad espontánea permite colaborar a que estos

cuenten con suficiente independencia y autonomía para supervisar y corregir el desempeño correcto de la programación de los medios. Si se pagan monetariamente estas designaciones, los Consejeros se convierten en empleados de los directores de las entidades de la radio y la televisión, y en consecuencia, puede surgir el gran riesgo de perder su soberanía de actuación al convertirse en "fieles subordinados" a sus jefes, sin poder ejercer una acción crítica ciudadana sobre los mismos.

¿Por qué son importantes?

Hasta antes de la existencia de los Consejos Ciudadanos de Comunicación en los medios comerciales privados y en los públicos existían "asesores radiodifusores", "lobbys empresariales", o "consultores profesionales", etc. cuya función era ayudar a alcanzar las finalidades de cada medio según su naturaleza institucional. Así, en los medios comerciales contribuían a que el *rating* se elevara cada vez más para obtener mayores ganancias y en los medios públicos colaboraban a que la imagen gubernamental fuera la más acertada política y socialmente para legitimar al régimen vigente a través de la difusión de propaganda.

Sin embargo, a partir de 2014 la creación y actuación de los Consejos Ciudadanos de Comunicación irrumpió las modalidades profesionales anteriores y representó un avance histórico muy relevante para fortalecer, por la vía ciudadana, la ciudadanización y la democratización del funcionamiento de los medios de difusión públicos en el país. Esto debido a que con la actuación de los Consejos Ciudadanos los medios entraron en una nueva etapa de ciudadanización de sus contenidos para que ya no solo cumplieran con los requerimientos empresariales u oficiales de cada organismo de información específico, sino para que se acataran los mandatos comunicativos emanados de la Constitución Política Mexicana y las otras leyes respetivas en la materia.

En este sentido, la función de los Consejos Ciudadanos de Comunicación en los canales de difusión masiva quedó orientada a coadyuvar y supervisar que las telecomunicaciones y la radiodifusión se efectúen como servicios públicos de interés general para el beneficio de toda la sociedad (*Ley federal de telecomunicaciones y radiodifusión*, 2014).

De lo contrario, si no observan tales conductas mínimas de la comunicación de servicio



público, los canales de Estado operarán como nuevos instrumentos de simulación de las estructuras de poder establecido para conservar el viejo modelo de comunicación social.

Su expansión en el país

La creación de la figura de los Consejeros Ciudadanos generales en diversos ámbitos de la acción social tiene una larga data en México, permitiendo su existencia diversa en el terreno económico, tecnológico, educativo, cultural, seguridad, gobernabilidad, ambiental, etc. en el territorio nacional. Sin embargo, la presencia específica de los Consejeros Ciudadanos de Comunicación en los medios colectivos de difusión electrónicos en la República, particularmente en los canales públicos, se gestó jurídicamente de manera tardía hasta el año 2014 con la aprobación de la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* y posteriormente en 2015 con los agregados del *IFETEL* que permitieron el surgimiento gradual de estos en la radio y la televisión pública. De

esta forma, con apoyo de dicho marco jurídico paulatinamente fueron emergiendo diversos Consejos de Comunicación en los canales de difusión de Estado más relevantes del país con el fin de cumplir con las funciones definidas en el marco jurídico fijado por la Ley.

A través de ello, se alcanzaron importantes cambios que permitieron que algunos segmentos de la sociedad pudieran estar más cercanos a la dirección de los medios de difusión de Estado.

Insuficiencia jurídica

Sin embargo, pese a los avances regulatorios logrados para consolidar a dichas entidades civiles, su reglamentación fue bastante nebulosa, pues delegó la delimitación de sus responsabilidades ciudadanas a que cada medio en el que participan los Consejeros definiera o interpretara sus propias facultades y obligaciones, creando un clima de amplia y gelatinosa subjetividad normativa. Tal brumoso conjunto de pautas jurídicas para regular la esencia de





los Consejeros Ciudadanos de Comunicación ocasionó diversas problemáticas que debilitaron su diseño y buen funcionamiento como instrumento transformador de los medios de comunicación pública. Con ello, se generó una disparidad, dispersión y reducción de eficacia de los mismos y una dificultad de colaboración entre ellos mismos debido a su diversidad de objetivos y maneras de operar.

Esta laxitud regulatoria para los Consejos de Comunicación fue equivalente a que, por ejemplo, en el ámbito fiscal se aceptara que cada ciudadano interpretara subjetivamente la forma, cantidad y tiempo para el pago de sus impuestos; o en el terreno de la justicia se admitiera que cada persona especulara como cumplir con la Ley de respeto de la vida de terceros y no seguirla puntualmente; o en el terreno laboral se permitiera que cada empresario determinara caprichosamente como aplicar la *Ley del Trabajo* con sus empleados; o en la esfera de la vialidad urbana se consintiera que cada conductor de vehículos decidiera como

respetar los semáforos en los cruceros; etc. Ello, crearía un clima de anarquía que volvería muy difícil el funcionamiento de una sociedad.

La acumulación de este panorama reglamentario vaporoso generó muchos vacíos operativos y legales que demanda la necesaria revisión profunda de la figura de los Consejeros Ciudadanos de Comunicación dentro del entramado legal de la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, las pautas del *IFETEL* y otras normatividades afines, para permitir que la participación comunicativa ciudadana enriquezca el funcionamiento de los medios de difusión colectivos en México y no su estancamiento.

¿Qué hacer?

Siendo que la existencia de los Consejeros Ciudadanos de Comunicación es una conquista histórica muy relevante para ciudadanizar, democratizar y civilizar la operación de los medios de difusión públicos en el país, es necesario que su naturaleza y propiedades orgánicas queden definidas con mayor rigor en el marco legislativo de la comunicación mexicana. Por ello, es necesario que el *Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)* y otros organismos responsables en la materia, especifiquen con mayor puntualidad jurídica sus tareas y reposicionen la valoración de sus contribuciones comunicativas civiles en este terreno.

De lo contrario, pese a que ha sido una gran logro social alcanzado en el prolongado y sinuoso proceso de transformación de la comunicación colectiva en México a lo largo del muchos decenios, la figura de los Consejeros Ciudadanos podrán quedar como una bonita "medalla decorativa" de la oratoria de la transición a la democracia comunicativa, pero sin mayor vigor real para impulsar la evolución civilizatoria del modelo público de comunicación nacional. En este sentido, el prototipo de comunicación colectiva del país permanecerá arrastrando las mismas características del viejo arquetipo de comunicación social tóxico, pero ahora maquillado por la nueva narrativa política evolucionista como "democrático", "avanzado" y "posmoderno".

De aquí, la importancia medular de revisar la naturaleza de la conformación jurídica y la operación práctica de los Consejos Ciudadanos de Comunicación en México para lograr que la Comunicación de Estado sea de Estado y no de propaganda gubernamental o de "ocurrencias domingueras".

