

Reforma a la Ley Orgánica del Sistema Jalisciense de Radio y Televisión

CRISTINA ROMO GIL

El Sistema Jalisciense de Radio y Televisión (SJRTV) está constituido por cinco emisoras de radio y cinco de televisión en cuatro localidades del estado. La estación XEJB, el origen de este sistema, fue la primera radio en manos de un gobierno estatal en el país; fue inaugurada el 27 de mayo de 1941. Desde su nacimiento sufrió un tránsito errático en la estructura gubernamental, primero en la Secretaría General de Gobierno, luego en más de cuatro dependencias, hasta su ubicación en la Secretaría de Cultura, en donde, junto con otras emisoras radiofónicas eran nombradas “Estaciones Culturales del Estado de Jalisco”. Con la incorporación del canal de televisión en Guadalajara, el 16 de enero de 1991, el conjunto de emisoras comenzó a ser tratado como Sistema. Hasta el 19 de enero de 1999 el Sistema Jalisciense de Radio y Televisión se constituyó como un Organismo Desconcentrado de la Secretaría de Cultura. Paradójicamente, un primer Consejo Consultivo del propio Sistema había sido creado también como Organismo Desconcentrado de la Secretaría de Cultura el 30 de noviembre de 1993.

A partir del 8 de diciembre de 2013 el Sistema cuenta para su operación con la Ley Orgánica que lo constituye como un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo, sectorizado en la Secretaría de Cultura.

Sin duda, la existencia de esta Ley fue un gran avance para normalizar el trabajo de todo el Sistema porque considera a la radio y la televisión un servicio público. Se delinearon características como la independencia editorial, la participación ciudadana, la defensa de sus contenidos, entre otras. Se definió su objeto y sus atribuciones. Se normalizó su estructura, y dentro de ella, se restauró el Consejo Consultivo y se creó el Órgano de Vigilancia, y como novedad, se crea la figura del defensor de la audiencia.

Hubo algunas experiencias de constitución de ese Consejo Consultivo y de nombramientos de defensor de la audiencia, que no han logrado normalizarse. Además de evidencias de que el Sistema caminaba a pasos agigantados para consolidarse con sus emisoras como medios gubernamentales en el peor de los sentidos. Todo esto, junto con dos decisiones tomadas, cada una por el director en turno, motivaron que la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) capítulo Jalisco, reflexionara acerca de la posibilidad de que una reforma a la Ley pudiera prevenir situaciones como esas. Una se refiere a la decisión del director del Sistema, junto con el defensor recién nombrado, de que ni en los programas informativos ni en ningún otro se abordara el tema del proceso electoral de 2015.

La otra decisión fue abrir los micrófonos de las estaciones de radio a un noticiero de la radio comercial, que ya se emitía localmente a través de Radio Fórmula, conducido por la misma persona que dominaba la información en la televisión comercial abierta.

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN

Con la promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano en julio de 2014, se presentó la oportunidad de armonizar la Ley Orgánica del Sistema, tema en el que se interesó el diputado independiente del Congreso de Jalisco, José Pedro Kumamoto Aguilar, quien, en su calidad de vocal de la Comisión de Cultura, se puso en contacto con la Amedi para preparar una iniciativa de reforma de la ley local.

La Ley Federal hace una serie de señalamientos que otorgan mayor claridad al trabajo de los medios públicos. Desde el comienzo de la Ley, en el artículo 2º se establece que las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general y no solo de interés público, como señalaba la Ley Federal de Radio y Televisión, que con la promulgación de la ley de 2014 quedó derogada.

Medios de servicio público son aquellos que se establecen con fondos aportados por todos a través de los impuestos; los que se establecen sobre el principio de la participación del público; los que tienen en la base de su organización la independencia del poder político y del poder económico, y además pretenden ser espacios de expresión de las diversas culturas, condiciones todas ellas para ser medios de servicio público, que han de estar preocupados y ocupados en ser elementos constitutivos, activos e indispensables para imaginar una sociedad efectivamente democrática.

La nueva Ley establece que para prestar todo tipo de servicios en radiodifusión se requiere concesión única y desaparece la figura de permisionario. Se establecen cuatro tipos de concesión: para uso comercial, uso público, uso privado y uso social. Las frecuencias operadas por el Sistema Jalisciense de Radio y Televisión, se agrupan en el tipo de uso público; de tal manera que han de cambiar su tipo de autorización de permiso a concesión, con la indicación de que no podrán “explotar o prestar con fines de lucro servicios de radiodifusión”.

La Ley obliga en su artículo 256 a los concesionarios a expedir su propio código de ética, y señala que han de contar “con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos”.

Para garantizar los derechos de las audiencias de los medios la Ley obliga a todos los concesionarios de radiodifusión a nombrar un defensor de las audiencias que reciba, procese y dé seguimiento a las observaciones de su público, ajustándose a los criterios de imparcialidad e independencia, cuya prioridad sea hacer valer esos derechos.

INICIATIVA DE REFORMA

Con las decisiones que las direcciones del SJRTV habían tomado (no atender la información del proceso electoral de 2015 y emitir contenidos de Radio Fórmula), el nombramiento poco claro de varios defensores de la audiencia, la promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la consulta que hizo el equipo jurídico del diputado Pedro Kumamoto, el Capítulo Jalisco de la Amedi

se dio a la tarea, junto con ese grupo de trabajo, de analizar cuidadosamente la Ley Orgánica del Sistema Jalisciense de Radio y Televisión.

Se identificaron sus fortalezas y se propuso un conjunto de ajustes para armonizarla con las condiciones de los medios públicos a la luz de la reforma constitucional y legal en la materia. Si bien se pensaba que se podría buscar una reforma más amplia, los ajustes que se propusieron para elaborar una iniciativa de reforma no significaban un cambio sustancial al trabajo de las emisoras ni se trataba de reformular al Sistema, solamente había que armonizarla con la ley federal, garantizar mayor independencia, facilitar la participación social y promover la producción independiente.

Así, se propusieron algunos cambios, meramente editoriales, para armonizarla con la legislación federal vigente que habla de concesiones, y algunas de redacción. Se cuestionó la inclusión de la cinematografía de manera descontextualizada, que solamente crea obligaciones difíciles de cumplir. Garantizar mayor autonomía en la Junta de Gobierno al ser presidida por el secretario de Cultura y no por el gobernador, y que sea el Congreso del Estado donde se nombre al director del Sistema; ampliar la participación de la sociedad en el Consejo Consultivo; apoyar la producción independiente; hacer más claro el nombramiento del defensor de la audiencia.

El 25 de mayo de 2017 el diputado Pedro Kumamoto anunció que presentó al Congreso de Jalisco una iniciativa para reformar catorce artículos de la Ley Orgánica del Sistema Jalisciense de Radio y Televisión.

En la exposición de motivos se expresa que las reformas tienen la finalidad de homologar la ley local con los

cambios federales, “incorporar cambios estructurales bajo el concepto de mejorar el funcionamiento del sistema de acuerdo a la experiencia y principio de defensa de las audiencias”. El piso de la propuesta es el artículo 6º constitucional con la definición de servicio público de las industrias de radiodifusión y telecomunicaciones. Para la homologación y armonización es trascendental que las emisoras de radio y de televisión que opera el Sistema sean consideradas concesiones de uso público, como mandata la ley federal, en vez de permisos como estaban registradas. El SJRTV debe solicitar el cambio a concesión de uso público, de no hacerlo perderá la autorización. La reforma libera al Sistema de la atención a la cinematografía, que no se desglosa en el artículo 4º donde se señala su objeto, y que esporádicamente aparece en algunos artículos de la Ley.

Aunque la Ley Orgánica tiene la intención de dotar de mayor autonomía al Sistema, “ese espíritu se cumple solo de manera parcial”, dice la exposición, dado que el gobernador es el presidente de la Junta de Gobierno y quien decide el nombramiento del director del Sistema, y la designación de los vocales ciudadanos del Consejo. Para cumplimentar el objeto de difundir las expresiones artísticas y culturales del estado de Jalisco se propone que en el Consejo Consultivo participen como “vocales ciudadanos de agentes de algunos ramos que hoy no tienen representación formal, como la comunidad artística y los organismos de la sociedad civil”.

En cuanto a la defensoría de la audiencia, la Ley como está considera esta figura como un órgano, cuando debe estar señalada en un individuo, que ha de recibir un esti-

pendio por su trabajo, que cuente con un código de ética propio, en vez de utilizar el Código Internacional de Ética Periodística y de Medios de la UNESCO; que abarque la totalidad de las plataformas y de las señales, y que cuente con un espacio semanal para retroalimentar las solicitudes que reciba.

LOS CAMBIOS QUE CONTIENE LA INICIATIVA

En el artículo 3º de la Ley se habla de la independencia editorial, la autonomía de gestión financiera, la participación ciudadana, las reglas claras para la transparencia y la rendición de cuentas, la defensa de sus contenidos, opciones de financiamiento y pleno acceso a las tecnologías y reglas claras para la expresión de diversidades ideológicas y culturales. La iniciativa propone añadir que las reglas para la transparencia y la expresión se establezcan a través de políticas públicas y que sea la Junta de Gobierno la que determine los mecanismos de evaluación y desarrollo de esos indicadores.

Artículo 4º, numeral I y artículo 5º, numeral I. Hacen alusión a la operación, uso y explotación de los permisos federales. De acuerdo con la legislación federal, ya no se trata de permisos, sino concesiones de uso público.

Artículo 5º, numerales II y III. En las atribuciones del organismo se incluyen las actividades y productos cinematográficos, cuando en el artículo 4º, al hablar del objeto, no se menciona la cinematografía como uno de los ámbitos de injerencia. Por su naturaleza, la producción y la gestión cinematográficas son procesos onerosos, cuya atención puede distraer o menguar el presupuesto del Sis-

tema. Además, en 2013 se creó la Comisión de Filmaciones del Estado de Jalisco, fideicomiso cuyo objeto es atender el desarrollo de una infraestructura cinematográfica, lo que duplica la atención y las funciones sobre este tema.

Artículo 5º, numeral VII. Otra atribución es apoyar programas educativos, de productividad, calidad, ecológicos, de asistencia social, promoción a la salud, combate a las adicciones, infantiles... Se propone que a esa lista se anteponga el apoyo a la producción audiovisual independiente producida en el estado. Con esto se crean oportunidades para que realizadores jóvenes proyecten su trabajo, y el propio Sistema enriquezca su oferta y su acervo.

Artículo 7º. Señala que la Junta de Gobierno estará integrada por: un presidente, que será el gobernador o la persona que él designe; el secretario de Cultura; el secretario de Educación; el secretario de Planeación, Administración y Finanzas; el contralor del Estado y el director general de Comunicación Social del Gobierno del Estado, quien será secretario técnico.

La propuesta es que el presidente de la Junta sea el secretario de Cultura. Que un miembro del Consejo Consultivo del organismo y el director general del Sistema Jalisciense de Radio y Televisión formen parte de la Junta de Gobierno, y este último funja como secretario técnico.

Se trata, claramente, de dotar de mayor autonomía al Sistema como organismo público descentralizado en su línea editorial y preservarlo de un probable uso gubernamental, por lo que la participación del director del organismo resulta indispensable, así como la de un miembro del Consejo Consultivo, que refuerza el peso específico del órgano ciudadano.

Artículo 11º. El artículo señala las atribuciones de la Junta de Gobierno. El numeral VII dice que la Junta someterá a consideración del titular del Poder Ejecutivo el reglamento interno del organismo.

Para reforzar la autonomía de gestión del SJRTV la propuesta es que sea la propia Junta de Gobierno la que apruebe el reglamento interno.

Artículo 12º. El gobernador del Estado podrá designar y remover libremente al director general del organismo. Por la misma insistencia en reforzar la independencia del organismo, la propuesta es que sea el Congreso del Estado el responsable de designar y de poder remover al director general.

El Poder Legislativo, en cuanto representa a la ciudadanía jalisciense de manera más directa, es la instancia idónea para discernir y designar al ciudadano con el perfil adecuado para ser director general, lo que diluiría las posibilidades de que sea utilizado como medio gubernamental.

Artículo 18º. Se refiere a las funciones del Consejo Consultivo. La iniciativa propone añadir las siguientes:

V. Proponer al Congreso del Estado perfiles para la elección del director general del organismo.

VI. Elegir de entre sus miembros a quien lo represente en la Junta de Gobierno.

Estos agregados van en consonancia con lo propuesto en los artículos 7º y 12º. El Consejo Consultivo es una instancia integrada por ciudadanos expertos en materia de comunicación, ciencia, cultura y, en general, los distintos ámbitos que abarca el objeto del SJRTV. Es conveniente dotar de mayores atribuciones a esta instancia colegiada.

Artículo 19º. Señala que el Consejo Consultivo estará integrado por el secretario de Cultura, el director general del organismo, un representante del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de Jalisco, y otro de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, y siete vocales del ramo de la comunicación o las telecomunicaciones. Estos últimos serían designados por el gobernador de una “terna” que le proponga el director del organismo. (No queda claro cómo escogería a siete de una terna.)

La iniciativa propone que de los siete vocales ciudadanos al menos uno provendrá del ramo de la comunicación; uno del de las telecomunicaciones; uno de la academia; uno de la comunidad artística del estado, y uno más de las organizaciones de la sociedad civil. Serán designados por el Congreso del Estado.

Es necesaria la participación de agentes de algunos campos que hoy no tienen representación formal, como la comunidad artística, la academia y los organismos de la sociedad civil. La autonomía de gestión se refuerza con la designación por parte del Congreso del Estado.

Artículo 20º. Al exponer las características que debe tener un vocal ciudadano del Consejo Consultivo, señala en forma abierta experiencia en los ramos de la comunicación, además de título profesional.

La propuesta, en concordancia con el artículo 19º, señala lo siguiente: Contar con título profesional o experiencia acreditada en el ramo que se dispone a representar.

Artículo 25º. Al abordar el tema del patrimonio del organismo se refiere a las concesiones y “permisos”, y menciona nuevamente a la cinematografía.

La propuesta, por supuesto, es dejar solamente las concesiones de uso público y desaparecer a la cinematografía, en consonancia con los ajustes que se hicieron a los artículos 4º y 5º.

Artículos 30º, 31º, 32º y 33º. Abordan el tema del defensor de la audiencia.

La Ley actual se refiere al defensor de la audiencia como un órgano de autorregulación; invita a las universidades y colegios de profesionistas a participar; señala que el defensor tendrá un espacio en la programación para difundir contenidos relativos al acceso a la información y los derechos de las audiencias, y que su cargo será honorífico.

La iniciativa propone que el defensor de la audiencia sea un individuo; convocar a representantes de las universidades, colegios de profesionistas de la comunicación y también a los organismos de la sociedad civil y a profesionales independientes. Señala que el defensor lo será de todas las emisoras y las plataformas del Sistema, y que deberá contar con un espacio semanal en la programación para dar cumplimiento a su responsabilidad y haga retroalimentación permanente. En sus atribuciones se establece velar por el respeto pleno e irrestricto de los derechos de las audiencias.

Para garantizar la calidad de un trabajo profesional y sistemático, y un signo de justicia, se propone que la persona que ocupe el puesto de defensor reciba un emolumento por su tarea, que no será su principal fuente de ingresos. Los primeros años de operación de la figura en el Sistema no han sido exitosos; las sustituciones han sido demasiadas en los pocos años de su aplicación y no se ha establecido

una rutina de trabajo consolidada. La experiencia nacional en los medios públicos y en los de la Universidad de Guadalajara es que sus defensores de audiencia perciben gratificaciones por su trabajo, así sean meramente simbólicas, lo que ha dado mayor estabilidad a la figura, que dispone de mejores condiciones para llevar a cabo su labor.

En resumen: La iniciativa de reforma presentada por el diputado independiente Pedro Kumamoto no modifica las funciones y el objeto del Sistema; no vulnera las prerrogativas del director general, pero sí ajusta lineamientos en aspectos significativos. Armoniza la ley orgánica con las disposiciones federales al asignar las frecuencias como concesiones de uso público; pretende la mayor autonomía al señalar a la Secretaría de Cultura la responsabilidad de presidir la Junta de Gobierno; incentiva la participación ciudadana, tanto en la orientación como en la producción de contenidos; le da fuerza al Consejo Consultivo, y hace que la figura del defensor sea mucho más clara, que sea eficiente y más profesional.

LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y REGLAMENTOS

El 13 de junio de 2017 el pleno del Congreso de Jalisco turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, y a la Comisión de Cultura, donde el propio diputado Kumamoto participa como vocal.

En julio trascendió un borrador de dictamen elaborado por la primera de estas comisiones que desechaba de tajo la iniciativa. Llamaron la atención sus argumentos, pues

parecen desconocer los términos de la reforma federal en la materia. Objetan la armonización relacionada con la figura de la concesión de uso público porque a su juicio lo que corresponde a las estaciones del SJRTV es la del permiso (figura derogada en 2014). Aluden a atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), ignorando que fue sustituida en 2013 por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).

Justifican la presencia del gobernador del estado en la Junta de Gobierno del Sistema en la necesidad de que esté representado el Poder Ejecutivo, sin atender que la iniciativa propone cubrir esa representación a través del secretario de Cultura, que pertenece a ese poder. La objeción a eliminar la cinematografía en las atribuciones del Sistema ignora la existencia de una Comisión de Filmaciones del estado.

También objetaron que la defensoría de las audiencias recaiga en un individuo y no en un órgano, y la colocación de un espacio para el defensor en la programación porque interfiere en temas de producción. La objeción también recae en la propuesta de que el defensor reciba un estipendio por su trabajo por la supuesta carga financiera que eso implicaría.

Muy desacertadas resultan las alusiones en el dictamen a “pequeños grupos de diversos intereses” o “reducido número de personas” porque, sin duda, se refieren a la organización que trabajó en conjunto con el equipo del diputado proponente de la reforma. Deberían saber que a ese grupo no lo mueve ningún interés particular, que no sea el interés de que Jalisco cuente con medios públicos que operen de la mejor manera. En todo caso, el interés

que puede tener es el de la sociedad por mejores medios públicos. Mal harían los legisladores, los representantes del pueblo, en no consultar con los grupos de la sociedad que se dedican a estudiar temas en los cuales ellos tienen que legislar. Eso, es precisamente lo que el diputado independiente hizo en este caso.

Las objeciones de la Comisión de Puntos Constitucionales hacen pensar que su equipo jurídico no se tomó la molestia de leer la exposición de motivos de la iniciativa, solamente la reprodujo en su dictamen. Solo así se explica el desconocimiento con que intentaron fundamentar su rechazo. Antes bien, en su documento aparecieron largos fragmentos de textos que circulan en la red sobre la historia del SJRTV, información sobre su estructura y otros datos sin relación directa con la reforma propuesta.

En esta era de la información, los gobernantes, los que en otros ámbitos se llaman sujetos obligados, han aprendido muy bien la lección de que la abundancia de información oculta la verdaderamente relevante. Así, la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso de Jalisco prepara su documento de rechazo como una defensa del Sistema con una serie de datos sobre su quehacer, los premios que ha obtenido, sus relaciones tanto nacionales como internacionales, cuando no es nada de eso el objeto de la reforma, ignorando que el objetivo no es cuestionar ese quehacer sino apegarse a la Ley vigente, dotar al Sistema de mayor claridad en sus objetivos, su operación y los nombramientos, y atender a los requisitos que la Constitución establece para los medios públicos.