



RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RESPECTO DE ACCIONES INSTITUCIONALES EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA LEGISLACIÓN EN LA MATERIA, ESTÍMULOS E INCENTIVOS A CONCESIONARIOS Y PRODUCTORES; LOS DERECHOS INFORMATIVOS Y CULTURALES DE LOS CIUDADANOS Y EL INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA.

En este resumen ejecutivo del Estudio y las Recomendaciones del Consejo Consultivo del Instituto Federal Telecomunicaciones sobre Audiencias Infantiles, se presenta (1) el listado de las recomendaciones, (2) los aspectos económicos relevantes, y (3) el marco jurídico aplicable. Debe recordarse que la población infantil en México es del 37% de los mexicanos. Asimismo, se solicita enviar copia de este resumen ejecutivo y del Estudios y Recomendaciones a la Secretaría de Gobernación (Segob).

I. Recomendaciones

El Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones con base en el análisis del marco jurídico, los aspectos económicos, sociológicos que se presentan de manera detallada en el estudio y recomendaciones adjuntas, realiza las siguientes recomendaciones:

Recomendación 1. Estudios Sistemáticos sobre Audiencias Infantiles.

Se recomienda que el IFT desarrolle estudios sistemáticos cada 2 años sobre (1) las audiencias infantiles, (2) la evolución de los contenidos en las diversas pantallas y medios, (3) la programación en radiodifusión y televisión restringida que se emite en horarios infantiles y en otros horarios donde se pauten anuncios dirigidos a niños y adolescentes, (4) la publicidad transmitida en radiodifusión y telecomunicaciones.

Los estudios deben desarrollarse con metodologías cuantitativas y cualitativas, tener un enfoque de derechos humanos y de las audiencias, y ser representativos de las distintas etapas de la infancia y de la geografía del país. Es de vital importancia que el estudio cualitativo contraste el cumplimiento de los contenidos transmitidos en radiodifusión y televisión restringida con lo que dispone la Constitución y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR). Los estudios deben realizarse por expertos en la materia, independientes, sin fines comerciales y sin vínculo con los regulados. Un ejemplo de estudios de este tipo es el realizado en Canadá "A National Study on Children's Television Programming in Canada".¹

¹ <http://www.ymami.org/pdf/nationalstudy.pdf>



Recomendación 2. Lineamientos Generales sobre Derechos de las Audiencias, incluyendo las Infantiles.

Las niñas, niños y adolescentes son audiencias de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, con necesidades específicas por su edad y vulnerabilidad. Los Lineamientos de Derechos de las Audiencias deben contener un capítulo dirigido a audiencias infantiles mismo que deberá contener:

- El interés superior de niñas, niños y adolescentes debe ser el principio rector de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, teniendo el Estado mexicano responsabilidad de promover y asegurar su observancia en tanto que los concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones también están obligados a cumplir con el principio del interés superior del menor.
- Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho:
 - a la libre expresión y a acceder a la información y cultura a través de la televisión abierta y restringida, y en la radio.
 - a recibir producciones de calidad en cuanto a sus contenidos y que sean creadas para ellos en barras programáticas dedicadas a niñas, niños y adolescentes
 - a que los contenidos sean relevantes a su contexto sociocultural, a que muestre las realidades de sus comunidades, y a que colabore con la revaloración de la cultura local.
 - a que los contenidos reflejen el pluralismo: entre ellos ideas, nacionalidades y localidades, géneros narrativos, etc.
 - a ser respetados y a no ser engañados por la publicidad abusando de la ingenuidad propia de su edad. Para ello los medios deben presentar todo lo necesario para que los niños diferencien entre programación/información y publicidad. Además de que la publicidad integrada en programas para audiencia infantil debe estar prohibida.
- Los medios públicos tienen especial responsabilidad de atender a las audiencias infantiles por lo cual deben:
 - Garantizar espacios para el ejercicio de los derechos informativos de las niñas, niños y adolescentes, debiendo crear espacios de expresión locales para los niños y niñas de su comunidad.
 - Tener una barra programática de calidad en cada canal y estación de radio pública de al menos una hora diaria para cada rango etario (primera infancia, infancia y adolescencia).
- Los medios deben cumplir con la clasificación y los horarios relativos, así como incluir avisos parentales que den elementos para que los niños y sus familias decidan libre y de manera informada sobre la programación a la que desean estar expuestos.
- Las niñas, niños y adolescentes con discapacidad tienen derecho a ser representados en los contenidos con respeto a su dignidad, además de que los contenidos deben ser accesibles a distintos tipos de discapacidad.

Recomendación 3. Lineamientos Generales en materia de Programación para Audiencias Infantiles, sus Estándares Mexicanos de Calidad y Criterios de Clasificación.

Se recomienda que el IFT al expedir los nuevos criterios de clasificación, incorpore los instrumentos utilizados internacionalmente toda vez que responden a una opción más moderna y adecuada a las realidades mediáticas contemporáneas.


Se recomienda que el IFT emita los Lineamientos Generales en materia de Programación para Audiencias Infantiles, sus Estándares Mexicanos de Calidad y Criterios de Clasificación, mismos que deben incluir el ampliar los derechos informativos de los niños al dotar a ellos y sus familias con información sobre los materiales transmitidos y de estándares de calidad, así como también prever consecuencias del incumplimiento a dichos lineamientos. Se debe prever que en alguno de los canales de multiprogramación se cuente con una barra infantil y juvenil o una destinada a la educación y la cultura.

Los criterios de clasificación no estarán ligados a la prohibición de materiales, sino a la clasificación de los mismos en horarios preestablecidos para la televisión abierta, horarios de audiencia infantil (lunes a viernes de 14:30 a 19:30 horas, sábados y domingos de 7:00 a 19:30 horas, o antes de las 20.00 horas como lo marca el inicio de la programación clasificación B).

Se recomienda que los canales de televisión abierta incluyan 3 horas diarias (una para cada franja etaria: primera infancia, infancia y adolescencia) y el doble de tiempo los fines de semana. Dentro de la barra debe buscarse un equilibrio debiendo ser como mínimo 30% nacional, 10% local y hasta 60% extranjera de al menos 4 países, en congruencia con la recomendación sobre pluralismo que se menciona antes. Las barras deberán contar al menos con un programa de televisión participativa con y para NNAs y deberán incluir diferentes géneros.

Recomendación 4. Creación dentro del IFT de un área especializada en audiencias infantiles.

Se recomienda que el IFT cree un área especializada en audiencias infantiles que no esté limitada a un sector, es decir, que esté opere tanto para y con los medios de comunicación, así como ante las telecomunicaciones; para desarrollar la especialidad, el conocimiento sistemático de las problemáticas, de la experiencia comparada, el seguimiento a los cambios por los desafíos de la evolución de los medios y se generen proyectos interinstitucionales de atención a las infancias. Dicha área fomentaría que el personal tuviera especialización desde el punto de vista técnico, jurídico, de desarrollo, educativo, social y cultural en relación con la infancia y las TICs.



3 de 8

Recomendación 5. Programa Integral de Estímulo a la Producción de Contenidos Nacionales de Calidad Dirigidos a Infancias.

Se recomienda que el IFT sea promotor de los derechos informativos de las audiencias infantiles de nuevas tecnologías a través del establecimiento de un Programa Integral de Estímulo a la Producción de Contenidos Nacionales de Calidad Dirigido a Infancias para desarrollarlo en coordinación con diversas instancias gubernamentales. Este programa incluiría –entre otros- los siguientes: (1) regulación para la producción de contenidos de buena calidad, por ejemplo, en medios audiovisuales, apps, páginas y videojuegos para audiencias infantiles; (2) establecer premios para la producción nacional y local de contenidos de calidad para audiencias infantiles; (3) incluir en los fondos públicos para la creación de contenidos materiales para niñas, niños y adolescentes; (4) implementar esquemas para generar incentivos a la producción de contenidos con participación pública y privada, (como el impulso del EFITICS) y al desarrollo de barras programáticas para audiencias infantiles; y (5) desarrollar programas de profesionalización para capacitar a productores independientes, desarrolladores de aplicaciones y web masters dedicados a niñas, niños y adolescentes con enfoque de derechos y educativo.

II. Aspectos Económicos

El Estado mexicano es responsable de garantizar la protección de los derechos de las audiencias y en especial de las infantiles (primera infancia, infancia y adolescencia). La lógica económica para la intervención estatal en cuanto a los contenidos dirigidos a niños, niñas y adolescentes es que debe regularse porque existe una divergencia entre el valor social de los servicios (valor social de contenidos con objetivos de educación, desarrollo individual, civismo, conciencia social, ciudadanía responsable, etc.) y el valor privado de los servicios (valor privado de contenidos para entretenimiento). Esto es, el mercado sin intervención del estado, no proveerá el servicio en la cantidad óptima que valora la sociedad.

La regulación debe ser en todas las plataformas tecnológicas (p. ej. televisión abierta, televisión restringida, *streaming*, programas de videos), esto se debe a que los contenidos que se producen para audiencias infantiles o aquellos en los cuales estas pueden acceder a ellos, se difunden por múltiples plataformas. Esto es, las audiencias infantiles acceden a los contenidos por múltiples plataformas conforme al fenómeno conocido como *multi-homing*.

El mercado de radiodifusión es uno de múltiples lados. De esta manera, los contenidos radiodifundidos requieren tanto de una audiencia dispuesta a “consumirlos” como de productores dispuestos a generar estos contenidos. Ambos lados del mercado deben crecer en sincronía de manera que se cree una masa crítica de niños niñas y adolescentes dispuestos a ver este contenido y de productores dispuestos a venderlos. Cuando esto ocurre se dice que el mercado “detona” en tamaño y alcance—por el contrario, cuando ambos lados del mercado no crecen de manera sincronizada, la plataforma se apaga y no podrá “encender” y mantenerse en el largo plazo. Por lo

tanto, la regulación debe contemplar obligaciones a para todo el ecosistema y no sólo una parte (p. ej., la plataforma tecnológica). Este ecosistema lo integran los productores, agregadores, padres, profesores, niños, audiencia, publicistas, etcétera.

Para que exista programación de calidad se debe: (a) reducir los costos de aprendizaje y de transacción a los productores para acceder a la plataforma; (b) imponer regulación a la plataforma pero de forma que no se privilegie o dañe la posición de una plataforma respecto de otras; (c) reducir los problemas de falta de información que enfrentan las audiencias y sus intermediarios (p. ej. padres de familia y profesores) a través de mecanismos que les informen sobre la calidad de los contenidos que consumen sus hijos/alumnos, para lo cual el IFT debe encomendar esa labor al área respectiva; y (d) establecer lineamientos claros para los productores de publicidad, sin importar la plataforma en la que se vayan a exhibir sus productos o servicios.

III. Marco Jurídico

El principio del interés superior de niños, niñas y adolescentes está reconocido expresamente en el artículo 4 párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Adicionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia recociendo también que el principio del interés superior del menor debe prevalecer y debe ser tomado en cuenta por todas las autoridades del Estado mexicano, lo cual evidentemente incluye al IFT.

El IFT es el regulador de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones con un mandato amplio en cuanto a todo lo relativo a estos servicios de acuerdo con la Constitución, teniendo además en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) facultades expresas para emitir disposiciones de carácter general, lineamientos y otras disposiciones para el cumplimiento de la ley. Por su parte, la LFTR mas no la Constitución otorgan ciertas facultades a la Segob y a la Secretaría de Salud (SSalud).

Segob tiene facultades –en cuanto a lo relevante para niñas, niños y adolescentes- para: verificar que transmisiones de radio y televisión cumplan con los criterios de clasificación y sancionar su incumplimiento; imponer sanciones por incumplimiento a los lineamientos que regulen la programación y publicidad pautaada destinada al público infantil; establecer lineamientos para regulación de la publicidad pautaada en la programación dirigida al público infantil; sancionar cuando se comercializa publicidad dentro de espacios de patrocinio tratándose de concesionarios de uso social y público.

En cuanto a la SSalud, ésta tiene facultades para: expedir normas en materia de salud y publicidad (incluyendo para público infantil), autorizar publicidad del ejercicio de medicina, actividades conexas y otros productos (suplementos alimenticios, bebidas alcohólicas, medicamentos, etc.), emitir normas en materia de salud para programación destinada a audiencias infantiles; imponer sanciones



por incumplimiento a normas de programación y publicidad dirigida a audiencia infantil en materia de salud.

De lo anterior se desprende que la autoridad competente para expedir regulación en materia de programación dirigida a audiencias infantiles, incluyendo la emisión de los criterios de clasificación, es el IFT.

En este sentido cabe destacar que Segob conforme al marco jurídico vigente carece de facultades para expedir lineamientos salvo por lo relativo a publicidad dirigida al público infantil. Esto porque aunque en la hoy abrogada Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento se establecían diversas facultades a favor de Segob, hoy al estar abrogada dicha ley, el sustento para esas facultades no existe. De tal suerte que facultades como el emitir un sistema de criterios de clasificación, cumplir con los objetivos de los artículos 223 y 226 de la LFTR están dentro del ámbito de competencia del IFT como regulador de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Lo anterior no se desvirtúa por el contenido del párrafo primero del artículo Quinto transitorio del decreto por el cual se expidió al LFTR, toda vez que ahí se refiere a que el Ejecutivo Federal deberá emitir las disposiciones reglamentarias y lineamientos en materia de contenidos establecidos en la LFTR y en esta sólo se le otorgan facultades a Segob en cuanto a lineamientos de publicidad dirigida al público infantil.

Adicionalmente, el IFT es el responsable de lo relativo a los derechos de las audiencias, por lo que debe recordarse que las niñas, niños y adolescentes son un tipo de audiencia que requiere especial atención y regulación en cumplimiento con el principio del interés superior del menor.

Finalmente, deben destacarse otras facultades que tiene el IFT en la LFTR como para: celebrar acuerdos con instituciones académicas para el mejor cumplimiento de sus atribuciones; realizar estudios e investigaciones; elaborar proyectos de actualización de ley y de disposiciones administrativas; elaborar índices de calidad de servicios y publicarlos trimestralmente; supervisar la programación dirigida a la audiencia infantil; interpretar la LFTR, entre otros. Asimismo, en términos de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, el IFT tiene facultades para realizar alfabetización mediática de este sector de la población.

Existe el sustento en el marco jurídico mexicano para que el Consejo Consultivo se pronuncie y recomiende con la finalidad de que:

El IFT:

- Emita lineamientos en materia de programación para audiencia infantil
- Dentro de los lineamientos incluya estándares de calidad
- Exponga los criterios de clasificación para sustituir los aún vigentes que fueron expedidos por Segob conforme al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.
- Realizar estudios con un enfoque de derechos humanos por sí mismo o a través de instituciones académicas o asociaciones afines a la materia.

- Establezca esquemas que generen incentivos a desarrollar barras programáticas para audiencia infantil.
- Amplíe el estudio realizado para que vaya más allá de un estudio con enfoque de mercadotecnia, y se convierta en un estudio con perspectiva de derechos y que comprenda no sólo una muestra de ciudades, sino también de zonas rurales, niñ@s con discapacidad.
- En los lineamientos relativos a publicidad en general que está vinculado a los tiempos máximos que son competencia expresa del IFT, se regule la comercialización de espacios dentro de la programación y se considere su impacto en audiencias infantiles (a. 240 LFTR).
- Proponga al Congreso de la Unión la modificación a la LFTR en cuanto a contenidos para audiencias infantiles para su debida protección y cumplimiento.

La Segob:

- Emita lineamientos en materia de publicidad pautaada dirigida a audiencia infantil considerando que la audiencia infantil puede estar presente durante programación como telenovelas, reality shows y dramatizaciones unitarias.
- Coordine el cambio en la Estrategia contra la Obesidad para eliminar las excepciones dentro de los horarios considerados de audiencia infantil (p. ej. telenovelas).
- Realizar estudios en relación a la publicidad dirigida a audiencias infantiles con un enfoque de derechos humanos por sí mismo o a través de instituciones académicas o asociaciones afines a la materia.



IV. Puerto de partida

Estas recomendaciones buscan poner énfasis en los aspectos más esenciales, importantes y urgentes que deben considerarse por el IFT. Debe destacarse que existen muchos aspectos a desarrollar para la protección de las audiencias infantiles en especial en cuanto a la participación de niños en la generación de los contenidos y en tomar en cuenta sus opiniones, y en cuanto a publicidad dirigida al público infantil o bien aquella que se transmiten en programas que no fueron elaborados para audiencias infantiles pero que de acuerdo al propio estudio del IFT, son los más vistos por niñas, niños y adolescentes (p. ej. telenovelas, reality shows, dramatizaciones unitarias).



Dr. Ernesto M. Flores-Roux

Presidente



Lic. Juan José Crispín Borbolla

Secretario del Consejo

La presente Recomendación fue aprobada por el Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su III Sesión Ordinaria celebrada el 23 de abril de 2015, mediante Acuerdo CC/IFT/230415/7.