

Medios públicos y derecho a la comunicación.

Guillermo Mastrini

Es muy probable que al enfrentar una encuesta sobre cuáles son los servicios públicos, los ciudadanos latinoamericanos respondan sin lugar a dudas: la luz, el agua, el gas y el teléfono. En Latinoamérica, a diferencia de la mayor parte del resto del mundo, los medios de comunicación y, en particular, los servicios de comunicación audiovisual no aparecen, ni conceptual ni prácticamente, involucrados al derecho ciudadano de contar con medios públicos que representen al conjunto de la sociedad. Por otra parte, sí existen numerosos medios de propiedad estatal, que en la mayoría de los casos, han quedado limitados a tornarse voceros de los intereses de los gobiernos. De esta forma, no se ha sabido/podido construir un vínculo con la ciudadanía que permita que los medios públicos sean concebidos como una alternativa válida para la difusión de información de calidad, de programas que respondan a la diversidad cultural de nuestros países, y generen ficciones que se vinculen con las identidades presentes en nuestras regiones.

Por su parte, en Europa, donde surge el concepto y desde donde se genera un modelo de radiodifusión pública que se exportó a gran parte del planeta, también los medios públicos deben enfrentar serios desafíos. Desde la década del 80 se asiste a una crisis del modelo de radiodifusión pública, luego que se aboliese el privilegio del monopolio del que disfrutaron los servicios públicos durante 60 años. Con la competencia de nuevos medios privados, la legitimidad del servicio público se vio amenazada en varios países. De todas formas, la radiodifusión pública conserva, tanto por audiencia como por prestigio social, un importante caudal de apoyo, que no siempre se ve reflejado en la solvencia económica necesaria para seguir cumpliendo su misión.

El objetivo del presente artículo es revisar la situación de los medios públicos desde la óptica del derecho a la comunicación. En palabras de Nicholas Garnham, la radiodifusión pública constituye uno de los intentos más serios por llevar adelante una redistribución más igualitaria de los intercambios simbólicos: su justificación radica en su superioridad para ofrecer a todos los ciudadanos, cualquiera sea su localización geográfica, igual posibilidad de acceso a una amplia gama de entretenimiento, información y educación de alta calidad, y en la posibilidad que otorga al programador de satisfacer los diversos gustos de la audiencia y no sólo aquellos que proporcionan los mayores beneficios (Garnham, 1990).

Pero no resulta suficiente analizar el concepto de servicio público por sí mismo si no comprendemos como éste marcó su influencia en Latinoamérica, y cuáles son las incertidumbres que enfrenta hoy. Uno de los mayores desafíos de la actualidad para quienes diseñen políticas de comunicación con un sentido democrático es cómo preservar los servicios públicos en el nuevo ecosistema comunicacional que presenta una creciente tendencia mercadocéntrica. Por otra parte, los procesos de digitalización han generado un entorno de sobreabundancia de recursos de comunicación en la que los medios públicos no siempre están contemplados y para el cual no en todos los casos tienen estrategia.

Finalmente, es preciso estudiar cómo la sociedad civil y, especialmente, los movimientos sociales han abordado la necesidad de contar con medios públicos. Al respecto, podemos adelantar la

hipótesis que en América latina existió tempranamente una desconfianza hacia la capacidad del Estado de generar medios democráticos y se orientaron los mayores esfuerzos hacia la comunicación comunitaria y/o alternativa. De todas formas, la discusión del servicio público es de suma actualidad, dado que varios países de la región están revisando el concepto, en el marco de una redefinición de las políticas del Estado en el sector.

El concepto de Servicio público

Si alguna característica común tienen los servicios públicos en el mundo, esta es la inexistencia de una definición única sobre qué implica exactamente el término “servicio público”. El concepto refiere a una serie de supuestos acerca de los objetivos, obligaciones y derechos que deberían mantener. En sí, el concepto de servicio público ha variado a lo largo de la historia y es muy diferente según los países.

En Europa, la noción de servicio público tuvo sus orígenes en la Revolución Francesa, que implicó no sólo un cambio en la concepción de la ciudadanía (a la que se le otorgó derechos políticos), sino también que el Estado asumió la tarea de garantizar el derecho de los habitantes a ciertos servicios considerados esenciales. La mayoría de los autores coinciden en que existieron tres principios organizadores de los servicios públicos: *Igualdad/Universalidad*; *Continuidad* y *Cambio*. El primero remite a que la política pública debe garantizar al conjunto de la ciudadanía la disponibilidad de los servicios, que debe ser ofrecido a todos en igualdad de condiciones. En algunos casos, este principio ha sido consagrado como “universalidad”. El segundo principio procura garantizar la continuidad: dado que es un servicio esencial, el Estado debe garantizar la prestación en forma constante. Finalmente, el principio de cambio se relaciona con la necesaria actualización del servicio, para que los ciudadanos puedan disponer del mejor servicio posible.

Existió un cuarto criterio para la regulación de los servicios públicos que actualmente se encuentra mucho más cuestionado: el principio de indivisibilidad establece el monopolio del prestador del servicio. Dicho concepto se alcanzó por acordarse durante mucho tiempo que, debido a los muy altos costos fijos y la existencia de plazos largos para la obtención de rentabilidad, resultaba más eficiente la existencia de una única red de distribución que varías en competencia. Los economistas se refieren a esta situación como “monopolio natural”. Los cambios políticos en los 80 y la digitalización de las redes erosionaron la vigencia de los monopolios en el sector telefónico e incipientemente en el sector eléctrico.

Aún cuando la mayoría de las veces los servicios públicos quedaron en manos del Estado (especialmente en Europa, en la tradición estadounidense no se siguió la misma lógica), el concepto de servicio público no implica la obligatoriedad de la propiedad estatal. Sí es el Estado el que debe garantizar la prestación de los servicios y el que fija las condiciones para que los mismos se desarrollen (inversiones y tarifas). Cuando el Estado no asume directamente la prestación de los servicios públicos, suele establecer una Oficina de Control que fija las condiciones, especialmente las tarifas y las metas a cumplir, en las que operarán los prestadores privados.

Si bien se insiste en la complejidad de brindar una definición universal, a modo de síntesis de los conceptos que se han vertido, puede rescatarse la propuesta del investigador canadiense Gaëtan Tremblay: “El servicio público es una actividad considerada de interés general para la comunidad y, como tal, reconocida por el Estado. Dicha actividad no puede abandonarse absolutamente a la actividad

privada y las leyes del mercado y por lo tanto el Estado asume su responsabilidad y su control sometiéndolo si fuera necesario a un régimen jurídico especial”(Tremblay, 1988).

Los servicios públicos de radiodifusión

Todavía resulta más difícil consensuar la idea de servicio público en materia de radiodifusión. No hay dudas que los tres principios descriptos con anterioridad (universalidad/ continuidad/ cambio) deben y pueden ser aplicados a la radiodifusión. Sin embargo, el principio de indivisibilidad es claro que no se justifica, ya que la diversidad y el pluralismo son valores que han guiado la búsqueda del interés público. Sin embargo, durante muchos años la escasez de frecuencias sirvió para justificar los monopolios públicos en Europa. La mayoría de los estados europeos asumieron que ante la posibilidad de garantizar una amplia competencia (el mercado del audiovisual es naturalmente oligopólico, con competencia muy moderada), para alcanzar un interés público que fomentara el desarrollo económico del sector y la presencia de un balance informativo y cultural, era conveniente crear corporaciones públicas de radiodifusión de carácter monopolístico.

En un reciente artículo, Van Cuilemburg y McQuail (2005) analizan los paradigmas de políticas de comunicación y distinguen claramente entre las tradiciones europea y norteamericana. Estas dos concepciones promueven dos criterios diferentes para estructurar la radiodifusión a nivel mundial: el modelo norteamericano, en el cual el Estado otorga licencias al sector privado para que éste las administre, y el modelo europeo, donde se planificaban colectivamente las políticas de las emisoras, que eran gestionadas públicamente y sin fines de lucro¹³. Fenómeno propio del siglo XX, la radiodifusión latinoamericana no pudo escapar a la influencia que los Estados Unidos ejercieron sobre todas las políticas del continente. Sin embargo, América latina desarrolló, paralelamente al sistema comercial, un modelo que combina características de ambos: la televisión estatal, con altas dosis de influencia gubernamental y contenidos elaborados con criterio comercial.

En el modelo original europeo, la misión de los servicios públicos tal como fueron concebidos tenía su base en tres tareas: informar, educar, entretener. Para ello, se crearon corporaciones públicas (más o menos ligadas a los gobiernos según los países) garantizadas por estructuras de regulación y control públicas, y que mantenían lazos formales entre la institución y el Estado. Con el fin que pudieran alcanzar sus objetivos, se les otorgó un conjunto de privilegios y como contrapartida debían cumplir con ciertas obligaciones. En el capítulo de los privilegios, se les aseguró el monopolio de los servicios de radio y televisión, que alejaba el peligro de la competencia, especialmente en la primera etapa de formación del servicio, y se les brindó una fuente de financiamiento segura como el canon o licencia. Este sistema implica el pago de un monto anual de dinero por parte de los poseedores de aparatos receptores, no en concepto de derecho de recepción, sino con el criterio de sostenimiento del sistema público. El canon permitió además que los servicios públicos se mantuvieran ajenos a la influencia de la publicidad, ya que la misma no estaba permitida en la televisión de la mayoría de los países. A cambio de estos privilegios, las corporaciones públicas debían llenar una serie de obligaciones determinadas por el Estado, con un interés social, político y cultural. Las corporaciones debían brindar al público un servicio universal que cubriera la totalidad del país. En segundo lugar, las empresas públicas debían brindar una programación balanceada, que atendiera a los gustos y necesidades de toda la

¹³ El modelo europeo de carácter monopolístico desde sus inicios hasta la década del 80, ha dado paso a un sistema mixto a partir de la entrada al mercado de actores privados. Desde entonces, los sistemas públicos han debido enfrentar sucesivas crisis.

población, y no sólo a los de la mayoría, con un especial interés en la protección de las minorías. Esta obligación se cumplió sustancialmente, debido a que, al tener las corporaciones una fuente de financiamiento asegurado, no existía la presión del rating sobre la programación. Finalmente, en una tercera y polémica obligación, los servicios públicos debían atender al interés y la cultura nacional. Por un lado debían ceder su antena cuando cuestiones de Estado lo requirieran y por otro, promover la cultura nacional. Este último ítem fue bastante cuestionado dado lo impreciso de la definición, que en muchos casos no supuso más que la asimilación de cultura nacional al concepto de cultura que poseían las clases dominantes.

El modelo europeo de radiodifusión pública desarrollado luego de la Segunda Guerra Mundial (aunque con orígenes en la radio en la década del 20) significó una ruptura con el modelo norteamericano que favorecía el desarrollo comercial del sistema de medios. Los gobiernos europeos consideraban que la radio y la televisión debían tener un rol vinculado a la cultura, más que a potenciar el desarrollo económico, aun cuando la gran economía se mantuviera en manos privadas. Más aun, puede considerarse que los servicios públicos de televisión representaron una desviación con el modelo "normal" de producción del sistema capitalista (Syvertsen, 1992: 34; Murdock y Golding 1977:21) en el sentido que su intención fue priorizar su función social más que maximizar las ganancias, como un sistema de comunicación social más que como una mercancía. Syvertsen plantea además que la hegemonía del modelo del servicio público de radiodifusión en Europa, se debió a una alianza de sectores que procuraban defender sus intereses, más que a una orientación democrática de la organización de la comunicación. Nicholas Garnham (1991) agrega que la organización de los servicios públicos respondió a los intereses de las clases dominantes, tanto por su contribución a la reproducción ideológica y social, como por su contribución al desarrollo de la industria de aparatos receptores.

Más allá de los motivos e intereses que determinaron el surgimiento de los servicios públicos de radiodifusión en Europa (y por resabios del colonialismo su diseminación por la mayoría de los países asiáticos y africanos), la consolidación de un modelo público de radiodifusión contribuyó a legitimar la idea de que los sistemas de medios de comunicación no sólo pueden estar regidos por criterios de mercado. Esta posición cobró mayor notoriedad cuando a partir de la Segunda Guerra Mundial un sistema de radiodifusión plural y con participación social fue considerado un elemento vital para un pleno ejercicio de la vida democrática. En palabras de Van Cuilemburg y McQuail (2005): “Con respecto a la radiodifusión, el espíritu de la reforma social, alentado por el ‘reconstruccionismo’ de posguerra, enfatizaba los beneficios sociales positivos de la radiodifusión guiada por objetivos de servicio público, así como también compensando el injusto equilibrio político de la prensa escrita capitalista. En el continente europeo, el fin de la Segunda Guerra Mundial otorgó la posibilidad, y en ciertos casos la necesidad, de reconstruir íntegramente el sistema de medios sobre líneas más democráticas luego de la guerra, la ocupación o la dictadura. Incluso la sagrada prensa gráfica pudo legítimamente ser conducida dentro del alcance de la política. El espíritu general de época estaba favorablemente predisposto al cambio progresivo y al planeamiento social en todas las esferas de la vida”.

Durante las décadas del '60 y '70, se van a suceder numerosos estudios y debates académicos y políticos que van a promover una organización democrática de la comunicación, comenzando a mencionar el concepto de derecho ciudadano a la comunicación como noción superadora de los principios de libertad de expresión y libertad de prensa. Dichos debates alcanzarán su mayor desarrollo cuando en la Asamblea General de la UNESCO desarrollada en Belgrado en 1980 se apruebe por el

conjunto de los países del planeta el informe “Un solo mundo, voces múltiples”, también conocido como informe MacBride. Dicho manifiesto continúa siendo hoy el principal documento oficial sobre la democratización de la información y los derechos ciudadanos a la comunicación. Lamentablemente, el informe MacBride no aborda específicamente el concepto de servicio público de radiodifusión y se limita a describir los diferentes modelos de comunicación antes mencionados.

Probablemente, esta situación se deba a que desde mediados de los 70, la noción de servicio público había comenzado a sufrir el desafío de los sectores políticos que cuestionan la intervención del Estado con criterio redistributivo. Desde los 80, se asiste en el mundo a una creciente reorientación de las políticas de comunicación, que desplazan su tradicional preocupación por el interés público y la garantía de pluralismo hacia medidas vinculadas con el estímulo económico a las grandes empresas de medios. Es así que los servicios públicos de radiodifusión deben enfrentar creciente competencia. De esta forma se superpone una crisis de legitimidad (los jóvenes prefieren las cadenas privadas) y económica (se produce una inflación de costos por competencia con el sector privado). Aún así, la radiodifusión pública mantiene un importante lugar en Europa.

Bardoel y d’Haenens (2008) destacan que en los 90 el servicio público se “comercializó” y adoptó prácticas de los canales privados forzados por la competencia, pero ganó independencia editorial por la competencia privada. Para estos autores, los medios públicos han tenido éxito en elegir un camino medio entre la adaptación a la competencia comercial y la purificación llamada “estrategia compensatoria”, en la que se limitarían a los ghettos que no brinda el mercado.

El nuevo contexto, de acuerdo a Enrique Bustamante (2008), debe analizarse desde tres perspectivas:

- a) el mantenimiento de una radiodifusión pública estrechamente vinculada a la concepción del Estado de Bienestar nacido en la posguerra, centrado efectivamente en la protección pública frente a las contingencias materiales (la salud, el empleo o la edad) que ocupaban la primera fila de la escena pero que, complementariamente, desarrolló la legitimidad estatal para asegurar condiciones de acceso equitativo a la educación, la cultura o la información (desde las escuelas, las bibliotecas o los museos hasta la propia radiotelevisión pública) como elemento capital de la igualdad de oportunidades y de la participación democrática;
- b) el surgimiento de un sistema mixto a partir de la emergencia de canales privados, en el que el modelo de televisión pública ejerce influencia sobre la privada. Esta es considerada un régimen especial y debe aceptar regulación especial de interés público.
- c) la aparición de organismos de regulación de carácter crecientemente independiente de los organismos del Estado.

El servicio público en América Latina

En América Latina, el concepto de servicio público de radiodifusión no tuvo la misma importancia que en otros lugares del mundo. Como se ha señalado, desde los inicios de la radiodifusión en casi todos los países de la región (con la excepción de Colombia y Chile) predominó un sistema netamente privado de carácter comercial. Paralelamente, se desarrollaron sistemas de medios estatales que fueron puestos bajo la órbita de los gobiernos, quienes los usaron mayoritariamente para difundir

sus políticas y discursos. Este uso de los medios estatales no contribuyó a fomentar el prestigio de los servicios públicos de radiodifusión en la ciudadanía latinoamericana.

Si a este hecho le sumamos que durante muchos años se sucedieran en América Latina dictaduras y golpes militares, la desconfianza respecto al manejo de los medios de comunicación por parte del Estado fue creciente. No es de extrañar que muchos académicos y organizaciones de la sociedad civil abandonaran su defensa, y promovieran medios de comunicación alternativa, por afuera de la legalidad estatal. Esta posición fue tempranamente definida por los investigadores brasileños Luis Gonzaga Motta y Ubirajara da Silva (1982), quienes rechazaban la idea de políticas de comunicación que incluían al servicio público: “En un debate sobre el problema de la estatización versus la desestatización, se observó que los sectores progresistas debían hacer el esfuerzo de procurar una tercera posición frente a la contradicción dominante entre estatización autoritaria y democracia liberal; pensar en los intereses que tienen las propias clases populares, y la forma de introducirse en esta lucha con una participación independiente”.

En la misma época, otros investigadores no sólo defendieron la necesidad de existencia de servicios públicos de radiodifusión en América Latina, sino que además fundamentaron su constitución de manera democrática. En esta tarea descolló el venezolano Antonio Pasquali. Al pensar cuáles deberían ser las características concretas de los servicios públicos de radiodifusión, Pasquali (1991 a y b) propone que deberían basarse en una doble independencia: económica y política. La independencia económica remite a que los criterios de programación no queden sometidos a una lógica puramente comercial, como ocurre en la mayoría de las televisiones latinoamericanas que basan sus ingresos en la publicidad. Esto no supone olvidar que hay una economía de la radiodifusión, pero sí que no puede ser el único criterio organizativo. La independencia política refiere a que el servicio público no debe depender del gobierno, para que el servicio público no termine siendo radiodifusión oficialista. Desde la óptica de Pasquali resulta fundamental que haya una fuerte identidad entre la sociedad y las emisoras de servicio público, y para ello es fundamental que no quede absorbida por la esfera gubernamental.

Pasquali agrega la necesidad de que los fondos que sostienen la radiodifusión deben provenir principalmente de la población, y garantizar un vínculo entre el que financia y el que emite. El objetivo es que los programas que se divulguen no dependan exclusivamente de la recaudación publicitaria. Con esto se busca generar alternativas, porque si el único criterio de financiamiento es el publicitario se genera una gama muy acotada de contenidos. Otras características son la idea de alcance nacional y el federalismo.

Posiblemente uno de los mayores avances en materia de defensa de una radiodifusión pública haya sido la creación, a partir de una iniciativa de la UNESCO, de la Unión Latinoamericana y del Caribe de Radiodifusión (ULCRA) en 1985. Su objetivo es estimular el intercambio y la cooperación entre los servicios públicos de la región.

Ya entrados en el siglo XXI asistimos a posiciones similares a las de la década del 80. Rafael Roncagliolo (1996) señala que: “La rentabilidad socio-cultural, el ideal europeo de servicio público, en América Latina ha sido desarrollada no por el Estado sino por Organizaciones No Gubernamentales sin intereses comerciales, a través de las cuales la sociedad civil se organiza y se expresa por si misma. (...) Ante la falta de tradición de servicio público, la comunicación pública ha sido generada por la radio y la televisión comunitaria. (...) Los medios estatales son instrumentos políticos antes que estar orientados

por criterios de servicio público, y han fallado en tener impacto socio-cultural”. Estos pensamientos de Roncagliolo lo sitúan muy cerca de las ideas de Gonzaga Motta y Ubirjara da Silva.

Por otra parte, autores como Valerio Fuenzalida y Omar Rincón han insistido en la necesidad de reformular los servicios públicos latinoamericanos para que los mismos sean reconocidos socialmente. Fuenzalida (2000) se muestra preocupado por procurar un modelo latinoamericano de televisión pública, que encuentre un equilibrio entre tener audiencias masivas, alcance una economía industrial sustentable, y comprenda las lógicas lúdicas del mensaje televisivo. Por su parte Rincón (2001), desde una perspectiva mucho más vinculada con los problemas de la identidad y las representaciones de las minorías, retoma las ideas de Pasquali de una televisión pública que mantenga un vínculo estrecho con la ciudadanía.

En términos generales, desde nuestra perspectiva, en América Latina los servicios públicos de radiodifusión deben enfrentar un desafío: incrementar su legitimidad en tiempos en los que, desde algunos sectores políticos, se menoscaba la importancia del conjunto de los servicios públicos¹⁴. Para ello, es fundamental que consigan ocupar un lugar importante en el nuevo entorno digital.

Los servicios públicos en el entorno digital

No es arriesgado indicar que uno de los mayores desafíos para los servicios públicos de radiodifusión es encontrar un espacio en el nuevo ecosistema de medios digitales. Si como se ha visto hasta ahora, los servicios públicos enfrentan una crisis de legitimidad en el entorno analógico, resulta clave que rápidamente tengan una propuesta creativa para su inclusión en el entorno digital, tanto para el reparto del espectro como para una activa participación en los nuevos canales de comunicación como Internet.

Como ya ha sido destacado, las políticas de comunicación del siglo XXI han estado mayoritariamente orientadas por criterios de mercado, que han trascendido las fronteras nacionales y dado lugar a incipientes formas de gobernanza global de medios. Como señalan Van Cuilemburg y McQuail, predominan los intereses económicos en lugar del interés público.

Históricamente, los servicios públicos usaron como justificación de su existencia la escasez de frecuencias y la protección de la diversidad y la identidad cultural. Pero el nuevo entorno digital genera condiciones para la existencia de múltiples operadores en radiodifusión abierta e infinitos a través de Internet. Esto ha sido aprovechado por el sector privado, que ha procurado que en la transición del entorno analógico al digital se reconozca la supremacía de los servicios comerciales. Como señalan Bardoel y d`Haenens (2008), “el sector privado ha procurado bloquear la posibilidad de que el Public Broadcasting System ofrezca programas gratis en las nuevas plataformas multicanales, pero no lo han logrado, porque las legislaciones nacionales y europea no lo impiden. La batalla continua”.

Pese a los intentos de los privados, numerosos documentos oficiales europeos reafirmaron desde los años noventa el valor y la vigencia del servicio público radiotelevisivo en la Era Digital. Un documento clave es el Protocolo 32, anexo al Tratado de Ámsterdam, que legitima y reafirma el servicio público de radiodifusión como directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de las sociedades europeas. Este Protocolo estaba incluido en el proyecto de Constitución Europea sometido a votación en 2005-2006 en muchos países europeos y sigue plenamente vigente,

¹⁴ De hecho, la década del noventa ha sido pródiga en privatizaciones.

legitimando plenamente el servicio público, siempre que la financiación pública no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia “en un grado que sea contrario al interés común”.

De acuerdo al investigador Enrique Bustamante (2008) dicha doctrina se basa en los siguientes elementos esenciales:

“a) los Estados miembro tienen la soberanía para decidir la función del servicio público, siempre que la asignen y la definan por ley (incluyendo una visión integral del servicio público, en todos los géneros y para todos los públicos);

b) su financiación puede ser diversa y su control debe ser ejercido por autoridades independientes (del Gobierno y de los operadores);

c) la compensación estatal por el servicio público debe ser proporcional a sus funciones (sin superar sus costes netos); lo que legitima los ingresos comerciales y elimina toda presunción de “doble financiación” y *dumping* en el mercado.

d) la transparencia contable (contabilidad analítica) permitirá verificar la exigencia anterior”.

Es decir, que desde lo jurídico queda respaldado el derecho a la existencia de los servicios públicos en el entorno digital. Sin embargo, en el mismo artículo Bustamante alerta sobre el escaso espacio reservado a los servicios públicos en España en el entorno digital, donde sólo se les ha reservado el 20% de las frecuencias digitales, frente al actual 50% que disponen en el mundo analógico. Recientemente los gobiernos de Francia y España han promovido cambios en la organización de la radiodifusión pública, impidiendo que dichos medios obtengan ingresos del mercado publicitario, lo que implica una seria amenaza a su financiamiento futuro.

Frente a este panorama, en lo que coinciden la mayoría de los autores (ver Miguel y Garitaonandía) es que el futuro de la radiodifusión pública está ligado a que sepa manejar con acierto la transición al sistema digital, con un mix de programación generalista para el gran público y una serie de ofertas segmentadas para aquellas minorías que tampoco son atendidas por el sector comercial. Claro que una de las mayores dificultades radica en encontrar un financiamiento complementario para sostener el multiplex (oferta conjunta de varios canales) público digital. En efecto, los hacedores de política se enfrentan al dilema de aumentar el presupuesto público (ya sea en forma directa, o por licencias) o dejar a los radiodifusores públicos a merced de un mercado que se les presenta cada vez más hostil.

El balance de fuerzas no parece favorecer a los medios públicos. En primer lugar porque los radiodifusores privados llevan a cabo una campaña directa para limitar sus competencias. Por su parte, la Unión Europea se ha mostrado preocupada principalmente por evitar la llamada “competencia desleal”. Finalmente ha sido común que varios gobiernos europeos se hayan preocupado más por el reparto de las frecuencias entre grupos afines que por asegurar un modelo público de radiodifusión. La principal defensa de los servicios públicos digitales ha quedado radicada en el campo académico donde existen diversos grupos de investigadores que siguen destacando sus aportes a una oferta mediática más plural.

Otro aspecto importante del servicio público son los servicios informativos a través de páginas webs. Por ejemplo el gobierno británico ha declarado que Internet es el tercer brazo de la radiodifusión a través de la BBC on line, que se ha transformado en la página web más visitada. En otros países donde

la legitimidad de los servicios públicos es menor, las páginas de los medios públicos han merecido escaso desarrollo. De ser usado correctamente y contar con una adecuada estrategia, Internet puede ofrecer nuevas oportunidades para los servicios públicos. Como señalan Arriaza Ibarra y Nord (2007) Internet tiene la posibilidad de expandir cuestiones constitutivas de una esfera pública democrática como son la transparencia y la interactividad de los ciudadanos y sus representantes. Y en dicha tarea los medios públicos pueden tener un rol destacado.

Posiblemente varias de las cuestiones mencionadas en estos últimos párrafos puedan parecer lejanas para la región latinoamericana donde la transición hacia la televisión digital transcurre de manera mucho más parsimoniosa, y donde el porcentaje de abonados a Internet es todavía muy bajo. Pero si las sociedades latinoamericanas no se dan una temprana estrategia para aprovechar las posibilidades que dan las nuevas tecnologías de generar una esfera pública más democrática, como ya ocurriera con la televisión analógica, la llegada de la televisión digital sólo servirá para profundizar el modelo comercial de la comunicación.

Los grupos sociales de comunicación y la radiodifusión pública

De acuerdo a Van Cuilemburg y McQuail (2005) las políticas de comunicación se definen a partir de la interacción entre tres grupos: los gobiernos, las empresas interesadas, y la ciudadanía. Del estudio de los momentos paradigmáticos en la organización de los sistemas de medios, se concluye que mientras que los gobiernos y el sector empresarial se involucraron en la definición de políticas, la sociedad civil tuvo un protagonismo mucho menor.

Sin embargo en los últimos años parece existir una mayor comprensión de la importancia de la incidencia ciudadana en la organización de los medios. De todas formas el servicio público no siempre ha sido visto como una de las instancias donde la sociedad civil debe reclamar la posibilidad de participar. Por ejemplo en un destacado trabajo de los investigadores canadienses Marc Raboy y Norman Landry (2005) sobre la participación de la sociedad civil en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información deja claro que el tema de los servicios públicos no fue puesto sobre la mesa de discusión.

Lo que sigue es un breve análisis de las principales referencias a los medios públicos realizadas por asociaciones civiles tanto a nivel internacional como regional.

Por ejemplo, en el documento del grupo Voices 21, una alianza de ONG's involucradas con los derechos civiles en materia de comunicación reclama la necesidad de mantener una esfera pública vital ante el avance de la concentración de la propiedad de los medios, pero al describir las acciones concretas subraya la importancia de construir canales independientes para la sociedad civil, que no concede lugar a los servicios públicos en esta tarea. Algo similar ocurre con la People's Communication Charter, que en su artículo 12 destaca que "Los pueblos tienen el derecho a participar en la toma de decisiones públicas en materia de desarrollo y utilización de conocimientos. Esto significa que debería existir un amplio campo para la participación pública en la elaboración e implementación de políticas públicas de generación y aplicación de conocimientos". Sin embargo, nada dice sobre las posibilidades de los servicios de cumplir una tarea en la promoción de dicho derecho.

Por su parte el Manual por los Derechos a la Comunicación de la campaña CRIS destaca la necesidad de profundizar la lucha por la democratización de los sistemas de medios y observa como los

servicios públicos más avanzados están siendo cuestionados en el nuevo entorno comercial, pero tampoco se profundiza en vincular a los servicios públicos de radiodifusión con el derecho a la comunicación.

Otra institución que ha bregado por mayores derechos para la sociedad civil es Article XIX, cuyo nombre deriva del célebre artículo de la convención de Derechos Humanos. Si bien no se encuentra entre las prioridades de sus temas de investigación, como sí lo es la defensa de la libertad de expresión, Article XIX presenta un modelo de ley para la radiodifusión pública. Su principal interés pasa por definir claramente la independencia de los servicios públicos de los gobiernos. Para ello, determina que todos los miembros del directorio deberán ser propuestos por la sociedad civil y aprobados por el parlamento. Sin embargo la participación de la sociedad civil en la definición de la política pública de radiodifusión no es definida.

Recientemente, un trabajo promovido por el Banco Mundial (Buckley y otros, 2008) da cuenta de una serie de principios y definiciones legales democráticas sobre la radiodifusión. Dedicaron el capítulo 11 a los servicios públicos destacando que los mismos deben ser editorialmente independientes de gobierno y estar protegidos de la interferencia política y comercial. Otra obligación será brindar un Servicio universal, para el conjunto de la población, así como garantizar la diversidad de programación en diversos aspectos. No se hace una directa referencia a la participación de la sociedad civil, más allá de promover que el proceso de selección del Directorio sea transparente.

Si bien, como ya ha sido señalado, los servicios públicos de comunicación no han tenido una presencia importante en América Latina, en los últimos años si han existido diversas manifestaciones de organizaciones de la sociedad civil para promover su desarrollo.

Por ejemplo en Perú, en marzo del 2007 fue constituido el Grupo de Trabajo para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Radiodifusión Estatal, integrado por los representantes de diversos ministerios, pero también de la sociedad civil y las facultades y carreras de periodismo. En el proyecto presentado recientemente existe una alta participación de la sociedad civil, tanto en audiencias públicas para analizar el sistema público, como en la designación de los directores. Si bien la norma no ha merecido todavía respaldo político se destaca el hecho de haberse reconocido la participación de organizaciones no estatales en la elaboración de la política estatal de medios.

Posiblemente sea en Brasil donde la sociedad civil se ha mostrada más organizada en relación a los medios públicos. Numerosas organizaciones como Foro Nacional para la Democratización de la Comunicación (FNDC), el colectivo Intervozes, y la Fundación Cultural Piratini han presentado profundos estudios sobre como debería organizarse la televisión pública en Brasil.

Para el FNDC, si bien también da cuenta de la necesidad de independencia del poder político, su principal preocupación esta marcada por la efectiva participación de la ciudadanía en la definición de las directrices de política de los medios públicos. El colectivo Intervozes parte de conceptualizar la comunicación como un derecho humano, y señala que un sistema verdaderamente público es una de las herramientas principales para la garantía de dicho derecho. En un aporte que se destaca en la región, Intervozes distingue entre medios públicos y estatales. Las emisoras estatales son aquellas controladas y operadas por los poderes públicos (ejecutivo, parlamento) mientras que entre las públicas se encuentran las emisoras universitarias, comunitarias y privadas sin fines de lucro. Proponen la conformación de un

Consejo Nacional de la Comunicación Pública. También la Fundación Piratini sostiene la distinción entre emisoras estatales y públicas. Define a las públicas como aquellas que garantizan una representación amplia de la sociedad civil. Su preocupación central está marcada por las finalidades educativas de los medios públicos. Se repite de esta forma cierta desconfianza en la actividad estatal reflejada tempranamente en los trabajos de Gonzaga Motta y Ubirajara da Silva.

Es importante recordar que en Brasil no existen emisoras de alcance nacional dependientes del Estado. En octubre de 2007, el presidente Lula creó por decreto la Empresa Brasileña de Comunicación (ECB) que procura coordinar las emisoras sostenidas con fondos públicos, sin que hasta la fecha haya podido mostrar resultados significativos.

Otro gobierno de la región que ha abordado el problema de los medios públicos, es el de Fernando Lugo en Paraguay. Si bien no existen documentos finales, la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo ha elaborado un borrador que parece tener arraigo en los tradicionales criterios europeos de servicio público. En la actualidad, el Estado paraguayo sólo cuenta con una radio AM y FM.

Posiblemente sea Chile el país de la región en el que los medios públicos hayan merecido más atención y desarrollo. De hecho, Televisión Nacional de Chile, es el único caso de un canal estatal que logra superar en audiencia a los canales privados. Claro que para ello su gestión ha estado guiada por criterios comerciales, y entre las reglas que debe cumplir aparece la del estricto autosostenimiento económico. Por ello algunas organizaciones de la sociedad civil han promovido la reforma de la TV pública. Se destaca el trabajo presentado por FUCATEL en el que se señala la inexistencia en la sociedad chilena de un adecuado conocimiento de los derechos ciudadanos en materia de libertad de expresión. Las propuestas de FUCATEL se centran en la mejora de la calidad de la televisora pública pero no hace referencia especial a la participación de la sociedad civil. En marzo de 2009, la Televisión Nacional de Chile lanzó una señal de noticias de 24 horas para ser distribuida por los sistemas de cable, el primero de su tipo en América Latina.

En la Argentina, el gobierno de Néstor Kirchner lanzó también una señal pública para ser difundida por el cable, el canal Encuentro, de carácter educativo. La señal ha recibido una valoración positiva en términos simbólicos, pero que no ha encontrado correlato en los niveles de audiencia. Desde el 2010 el gobierno ha decidido que la televisión pública encabece el proceso de transición a la televisión digital

Dentro del complejo panorama comunicacional argentino, la sociedad civil no ha prestado mayor atención a los medios públicos. Sin embargo desde 2004 la Coalición por una Radiodifusión Democrática incluyó entre sus ya famosos 21 puntos algunos directamente relacionados con el fortalecimiento de la radio y televisión pública. El punto 12 reclamaba: “los medios estatales deberán ser públicos y no gubernamentales. Deberán proveer una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural, de ficción y de entretenimiento, garantizando la participación ciudadana y la atención a las necesidades de la población. En todas las regiones del país se destinará una frecuencia a la recepción gratuita del canal de TV pública nacional y de Radio Nacional; y de igual forma se reservará al menos una frecuencia para radio y una emisora de TV provincial y una emisora de FM municipal. Los servicios de la radiodifusión universitaria constituyen un sistema público de gestión autónoma y se

reservará al menos una frecuencia de radiodifusión a cada una de las universidades públicas nacionales.” El capítulo destinado a los medios de propiedad estatal de la reciente Ley 26.522/09, da cuenta de lo reclamado por la Coalición.

Otro trabajo que se destaca es el documento presentado por la ONG Asociación por los Derechos Civiles (ADC) que remarca especialmente la necesidad de independencia del Poder Ejecutivo y otros principios de diseño institucional.

Finalmente, no es posible concluir esta recorrida no exhaustiva sin mencionar la creación de Telesur a fines de 2005. En efecto esta es una señal para ser distribuida internacionalmente en la que hoy participan los gobiernos de Venezuela, Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador y Nicaragua. La televisión multiestatal representa una novedad absoluta en la región, pero no ha dado cuenta hasta el momento de una significativa participación de la sociedad civil, ni en la elaboración de políticas y contenidos, ni en la audiencia.

En términos generales se aprecia que el escaso desarrollo de los medios públicos en América Latina es acompañado por una baja incidencia de la sociedad en el tema. Sin embargo, ante un panorama de predominio de medios comerciales y concentración de la propiedad, las organizaciones de la sociedad civil deberían contribuir al proceso de dotar de mayor legitimidad la existencia de medios públicos no gubernamentales en la región

Palabras finales

El servicio público de radiodifusión constituye una organización fundamental para proveer a las sociedades modernas de una herramienta comunicacional que garantice el ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos. Si el comienzo del siglo XXI esta marcado por la transición de la radiodifusión analógica a la digital y una tendencia mercadocéntrica en las políticas de comunicación, es de suma importancia contar con una activa participación de la sociedad civil en la tarea de legitimar los servicios públicos y en dotarlos de la arquitectura institucional que los transforme en representantes de las inquietudes y necesidades del conjunto de la población, con independencia política de los gobiernos e independencia económica del mercado.

Bibliografía

- Arriaza Ibarra, K. y Nord, L. (2008). "What is public service on the Internet? Digital challenges for media policy in Europe", ponencia presentada a la Conferencia ECREA, Barcelona, noviembre de 2008.
- Bustamante, E. (2008). "Public service in the digital age. Opportunities and trends in Diverse Europe", en Fernández Alonso, I. y de Moragas, M. *Communication and cultural policies in Europe*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Colección Lexikon.
- Achille, Y., (1994). *Les télévisions publiques en quête d'avenir*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Bardoel, J/ d'Haenens, L., (2008). "Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems", en *Media, Culture & Society*. Vol.30 (3):337-355, Londres: Sage.
- Buckley, S.; Duer, K., Mendel, T. y Ó Siochrú, S. (2008). *Broadcasting, Voice, and Accountability. A public interest approach to policy, law and regulation*, Washington DC: The University of Michigan Press.
- Bustamante, E. (Coord.) (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la Era Digital*. Barcelona: Gedisa.
- Ferrell Lowe, G. y Jauert, P. (2005) (eds.). *Cultural dilemmas in Public Service Broadcasting*, Gotemburgo: Nordicom.
- Fuenzalida, V. (2000). *La televisión pública en América latina. Reforma o privatización*, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Garnham, N. (1990). "Public service versus the market", en *Capitalism and communication. Global culture and the economics of information*, Londres: Sage.
- Garnham, N. (1991). "La economía política de la comunicación. El caso de la televisión" en revista Telos N°. 28, Diciembre-Febrero 1991-92, páginas 68-75.
- Gonzaga Motta, L. y Ubirajara da Silva (1982). "Crítica a las políticas de comunicación: entre el Estado, la empresa y el pueblo", en Revista Comunicación y cultura, Volumen 7, México DF: UAM-X, pp. 11-28.
- Hamelink, C. (2002). "The civil society challenge to global media policy" en Marc Raboy (ed.) *Global Media Policy in the new millennium*, Luton: University of Luton Press.
- Heargreaves Heap, S. (2005). "Television in a digital age: what role for public service broadcasting?", en *Economic Policy*, CEPR, CES; HSM, p 111-157.
- Miguel, J.C. y Garitaonandía, C. (2007). "La televisión pública: el motor de la TDT", en E. Moreno y otros (Eds.) *Los desafíos de la televisión pública en Europa*, Pamplona: EUNSA. P 729-741.

- Murdock, G. (2005). "Building the digital commons. Public Broadcasting in the age of internet", en Gregory Ferrell Lowe y Per Jauert (eds.), *Cultural dilemmas in Public Service Broadcasting*, Gotemburgo: Nordicom.
- Murdock, G. y Golding, P. (1977). "Capitalism, Communication and Class Relations" en Curran, J.; Gurevitch, M. y Woolacott, J. (eds.). *Mass Communication and society*, Londres: Edward Arnold.
- Pasquali, A. (1991, a). "¿Qué es una radiodifusión de servicio público?", en *El Orden Reina*, Caracas: Monte Avila Ed.
- Pasquali, A. (1991, b). "Reinventar los servicios públicos", en *El Orden Reina*, Caracas: Monte Avila Ed.
- Raboy, M. y Landry, N. (2005). *Civil Society, communication and Global Governance*, New York: Peter Lang.
- Raboy, M. (2002) (ed.). *Global Media Policy in the new millenium*, Luton: University of Luton Press.
- Raboy, M. (1996) (ed.). *Public Broadcasting for the 21st. Century*, Luton: University of Luton Press.
- Rincon, O. (Comp.) (2001). *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*, Bogotá: CAB-FES.
- Roncagliolo, R. (1996). "Latin America: community broadcasting as public broadcasting", en Marc Raboy (ed.) *Public Broadcasting for the 21st. Century*, Luton: University of Luton Press.
- Siune, K. y Hultén, O. (1998). "Does Public Broadcasting have a future?", en McQuail, D. Y Siune, K. (Eds.) *Media Policy*, Londres: Sage. P. 23-37.
- Tremblay, G. (1988). "La noción de servicio público", en Revista Telos, N.º 14, Junio-Agosto 1988, páginas 57-63.
- Van Cuilenburg, J. y McQuail, D. (2005). "Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación", en *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2, Londres: Sage, pp 181-207.
- Syvertsen, T. (1992). *"Public television in transition"*, Oslo: Levende Bilder.

Páginas web visitadas

- Article XIX www.article19.org
- Asociación por los Derechos Civiles www.adc.org.ar
- Calandria www.calandria.org.pe
- Campaña Cris www.crisinfo.org
- Carta Ciudadana de la Comunicación www.pccharter.net

Foro Nacional para la Democratización de la Comunicación www.fndc.org.br

Fucatel www.observatoriofucatel.cl

Intervozes www.intervozes.org.br

Telesur www.telesurtv.net