

Servicio Público de Radiodifusión: Reflexión latinoamericana de un concepto dinámico

Alejandro Félix Linares*

Resumen

El debate público y parlamentario que precedió a la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y las repercusiones políticas y sociales que genera su incipiente aplicación han contribuido a renovar el interés respecto de las características y el rol que deberían tener los medios públicos en Argentina.

Este trabajo constituye una sistematización de los desarrollos teóricos más importantes en América Latina sobre la noción de *servicio público de radiodifusión* (sus principios, objetivos, organismos, funciones, etc.). Parte de considerar que el actual escenario mediático argentino obliga a recuperar nociones para profundizar el debate sobre la democratización de las comunicaciones en el país.

La revisión parte desde los primeros conceptos de Antonio Pasquali sobre un servicio público de radiodifusión como garante de una mayor libertad de expresión, calidad de producción, pluralismo y democratización, y finaliza con la complejización del concepto en el marco de los desafíos planteados por la convergencia digital, que ha motivado a algunos autores a comenzar a hablar de *servicio público de medios (o mediático)*, en el marco de un revitalizado debate sobre el tema.

Palabras clave: Servicio Público de Radiodifusión – Políticas Públicas de Comunicación - Pluralismo

* Alejandro Félix Linares es Maestrando en Comunicación y Cultura, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Cohorte VII. Licenciado en Ciencias de la Comunicación. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.

Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe (IEALC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). 2013/actualidad. Beca de Postgrado Tipo I para el proyecto de investigación "La gestión de los medios de comunicación del Estado nacional durante el primer Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)". E-mail: linaresale@hotmail.com

Introducción

La presentación reciente de dos libros¹, la creación en 2007 del sistema de medios públicos en Brasil, en la Empresa Brasil de Comunicación (EBC), y la humilde aparición en Paraguay en 2011 de la primera televisora de gestión estatal en su historia, son hitos que dan cuenta de la reaparición del debate en torno a los *servicios públicos de radiodifusión* en América Latina. Esta reflexión parece haber tomado un nuevo impulso alrededor de la búsqueda de nuevos modelos que respondan a las especificidades políticas, mediáticas y culturales de cada país de nuestra región, en el marco de un creciente interés y preocupación sobre la regulación de las industrias de la comunicación.

Se entiende aquí que la gestión de los medios del Estado, en la búsqueda de dar forma a un modelo de *servicio público de medios* –como una noción superadora de la radiodifusión en un escenario de convergencia digital-, debe ser entendida como parte de una política pública de comunicación, definida como un “conjunto de normas construidas en base a una serie de principios que garanticen que las políticas serán democráticas”, sin referirse solamente a legislaciones “sino a una dimensión material y simbólica que excede el ámbito jurídico y se articula en una disputa de poder entre los diferentes actores sociales”. Esta consideración contempla que el “derecho a la comunicación supone garantizar que el espacio público de la comunicación, donde actúan instituciones como los medios, está abierto realmente a todas las personas y grupos sociales” (Monje, 2006: 4 y 5), y que la intervención democratizadora en este plano es aquella “práctica que amplía las posibilidades de participación popular en la toma de decisiones sobre las políticas mas globales” (Mastrini y Mestman, 1995: 2). En la misma línea el aporte al análisis sobre nociones que orienten la gestión pública –en este caso, en medios de comunicación- forma parte de la reflexión sobre el rol del Estado en Argentina en la formulación de políticas públicas de comunicación, y desde una perspectiva más amplia, sobre el reposicionamiento del Estado como actor político y económico después del auge neoliberal en América Latina. Asumir este abordaje es también advertir el ingreso a un espacio problemático, eje de disputas políticas en desarrollo, dado que “el Estado es un espacio de disputa entre los intereses públicos y los intereses mercantiles”, y allí se teje un “polarización fuerte: no entre lo privado y lo estatal, sino entre la esfera pública y la esfera mercantil” (Sader,

2008: 32), sin desconocer que la construcción de un espacio público, pluralista, inclusivo e igualitario, y su asunción como tal por distintos sectores sociales y actores políticos, actualiza un debate siempre necesario sobre cómo debe materializarse esa construcción. En este punto, es preciso “retomar la idea de lo público como una matriz incluyente que no posea un sentido prefijado –y es por ello que no decimos que *debe ser* ‘lo público’- y cargada de sentidos a partir de la participación social propiciada por el Estado, subrayando que este ‘propiciar’ no debe significar en ningún momento ‘prescribir’, ni determinar, ni mucho menos imponer” (de Charras, Lozano, Rossi, 2013: 49).

Mastrini y Becerra advierten “que la competencia y la eficiencia no pueden constituir los conceptos principales que definan las políticas culturales. Lo principal es la preservación del pluralismo y la diversidad y para ello hay que observar tanto la lógica política como la económica inherente al desarrollo de los bienes y servicios de la información, la comunicación y la cultura” (2006: 52). Resulta pertinente entonces recuperar las nociones que han guiado el debate sobre el servicio público en los medios de comunicación en nuestra región, y al mismo tiempo seguir su dinámica histórica hasta las reflexiones actuales donde el concepto de *servicio público mediático (o de medios)* gana espacio en tiempos de creciente convergencia digital de las industrias de la comunicación, para dar cuenta de las múltiples plataformas en las que se distribuyen producciones audiovisuales. En un abordaje transdisciplinario, este artículo realizará descripción analítica de conceptos y propuestas teóricas que aportaron a la discusión sobre las características que debe reunir la comunicación de servicio público. El artículo se instala en la perspectiva del derecho a la comunicación y desde allí organiza desarrollos conceptuales llegados desde el derecho, los estudios en comunicación y la economía política de las comunicaciones.

Acercamientos a la noción de Servicio Público de Radiodifusión

Gaetán Tremblay (1988) ha señalado la dificultad de hallar una definición única y precisa de *servicio público*, pero, a modo de guía, apuntó que se trata de “una actividad considerada de interés general por una colectividad y como tal reconocida por el Estado. Dicha actividad de interés general no puede abandonarse a la iniciativa privada y al puro juego de las leyes de mercado, y por tanto el Estado

asume directamente su responsabilidad y su control, sometiéndola, si fuera necesario, a un régimen jurídico especial”. Este autor ha señalado que las actividades reconocidas como servicio público deben regirse por 3 principios derivados de su consideración de interés general: “la continuidad del servicio; la adaptación, exigiéndose la mejora continua del servicio en función de la evaluación de las necesidades y del progreso tecnológico; la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso al servicio”². El autor también advirtió sobre la complicación aún más grande para consensuar una noción de *servicio público de radiodifusión*, cuyos modelos –sobre todo en Europa- se han modificado en las últimas décadas en distintos contextos sociales, económicos, políticos y tecnológicos, al punto que en ese continente desde 1980 “los sistemas públicos han debido enfrentar sucesivas crisis” (Mastrini, 2013: 57). La misma dificultad llevó a Pasquali y Safar a afirmar que “cada país -comenzando por los europeos de vieja tradición en SPRTV- maneja su propia definición de ‘servicio público’ en comunicaciones, así que una distinción razonablemente unívoca entre *bien y servicio público* o entre *servicio estatal, gubernamental, oficial, cultural, alternativo, comunitario* o de monopolio natural es por el momento difícil de establecer” (2005: 73). En el mismo sentido, Jonas Valente recuerda que “el uso de la expresión *public service broadcasting (servicio público de radiodifusión)* guarda sentidos distintos, siendo aplicado sólo a los medios públicos en algunos países o al conjunto de medios de concesionarios de canales de radio o de TV terrestres, como es el caso de Reino Unido” (2009: 25). En todo caso, es importante retener que la noción incluye “a los medios gestionados directa o indirectamente por el Estado, los principios programáticos que los rigen y los legitiman en el conjunto del sistema de medios de un país (o región) y las normas que estructuran su organización y funcionamiento”.

Un punto importante es que la noción de servicio público no incluye necesariamente la propiedad estatal. El Estado debe garantizar la prestación del servicio y establecer claras condiciones y formas de control para su funcionamiento, pero puede delegar en prestadores privados el desarrollo del servicio. De allí que pueden reconocerse dos tradiciones importantes en la estructuración del sistema de radiodifusión (Van Cuilemburg y McQuail, 2005): la norteamericana, que prioriza la entrega de licencias a actores privados, favoreciendo el desarrollo de un sistema mediático comercial, bajo control estatal;

y la europea, con un histórico recorrido de gestión pública de medios estatales. Este modelo europeo respondía inicialmente al triple objetivo de informar, educar y entretener, e incluía características como la creación de corporaciones públicas para la gestión de los medios; el monopolio de los servicios de radio y televisión; el financiamiento asegurado a través de un canon; la obligación de la cobertura nacional total y de una programación balanceada. La consolidación de este modelo público de radiodifusión en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial “contribuyó a legitimar la idea de que los sistemas de medios de comunicación no sólo pueden estar regidos por criterios de mercado” (Mastrini, 2013: 59).

Reflexiones desde América Latina

En el texto *Cajas Mágicas*, Arroyo, Becerra, García Castillejo y Santamaría coinciden al señalar que en la región el desarrollo de los sistemas mediáticos mantiene importantes rasgos comunes como el fuerte predominio de la lógica comercial, la ausencia de medios públicos no gubernamentales con éxito de audiencia, la centralización de la producción en las principales ciudades y un alto nivel de concentración en la propiedad. Allí también se concluye que América Latina aún tiene pendiente la generación de un modelo propio de medios públicos, donde un dilema que deben encarar es lograr programaciones de calidad sin renunciar a llegar grandes audiencias (2013: 37, 39 y 45).

En América Latina las primeras definiciones guías sobre el *servicio público de radiodifusión* las entregó el venezolano Antonio Pasquali, quien lo ubicó como garante de una mayor libertad de expresión, pluralismo y democratización en el área. El autor enumeró algunas características que serán consideradas centrales para la reflexión sobre este tema (1991): los imperativos de participación social en la decisiones y producciones vinculadas a este servicio, y de independencia respecto de presiones económicas de las lógicas netamente mercantiles y las gubernamentales para someter la línea editorial; la búsqueda de cobertura nacional; la opción por el profesionalismo y la alta calidad; la orientación de la distribución en forma diversificada y no centralista, y de una organización a escala regional. En otro artículo clave para la reflexión de nuestra región (1995), Pasquali llamaba a “mantener fuertes servicios radiotelevisivos públicos, financiados en partes aproximadamente iguales por la triada erario público, impuesto directo

contribuyente y publicidad”, en una convivencia pacífica con medios privados comerciales, pero estableciendo el patrón oro de calidad.

Distintos autores y entidades han definido también que lo distintivo del servicio público es la interpelación a los hombres y mujeres como ciudadanos (Barbero, Rey y Rincón, 2001), y no como consumidores -como lo hacen los medios dominados por una lógica puramente comercial- o como electores -como interpelan los medios utilizados como instrumento de propaganda-.

Por otra parte, Valerio Fuenzalida ha apuntado su reflexión hacia la necesaria refundación de los servicios públicos de radiodifusión para lograr un mayor reconocimiento social y audiencias más amplias. En 2001, el autor chileno concluía que la televisión pública ya no resistía “su dependencia del gobierno de turno, ni la función propagandística que se le asignaba, y complementariamente de descalificación de la oposición política”. Según su evaluación, se trataba de “una contradicción que la vuelve inviable, pues no goza de credibilidad ni de legitimidad social ni se comporta como empresa responsable ante sus usuarios. La experiencia histórica latinoamericana con este tipo de estaciones muestra un espiral descendente de discontinuidad en la gestión, deslegitimidad ante la audiencia, carencia de sintonía, crisis económica”. Otra preocupación del autor ha sido la generación de programaciones atractivas puesto que, según su postura, “con una audiencia elitaria y marginal difícilmente tiene influencia social, respaldo del público masivo y legitimidad socio-política” (Fuenzalida, 2001).

Otros autores han señalado que “lejos de garantizar y estimular la participación social, los medios estatales como dispositivos de propaganda que cambian de registro, de contenidos y de protagonistas según se suceden los gobiernos, finalmente queda relegados a un rol secundario en el sistema mediático”. Argumentan que la sumisión al poder político o la gubernamentalización de la gestión es un factor central que genera nuevos problemas como “cambios arbitrarios en la dirección, falta de planificación estratégica a largo plazo, escasa a nula credibilidad, falta de recursos e irresponsable gestión económico-financiera, descuido en la programación y contenidos y atraso tecnológico” (Arroyo y otros, 2012: 42 y 135).

Por otra parte, el Colectivo Intervozes de Brasil enfatiza que “ningún sistema público se consolidó de hecho sin sustentar un buen nivel de legitimación

por parte de la sociedad civil” (Valente, Moyses y Pereyra da Silva, 2009: 308). En la misma línea, según la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “la independencia de los medios de comunicación públicos contribuye asimismo a su credibilidad y legitimidad” (CIDH, 2010).

Importantes aportes en el terreno de los contenidos, los géneros y las estéticas para estos medios han sido realizados por Omar Rincón (2001 y 2013) en la búsqueda de un modelo de producción audiovisual que genere mayor empatía con las audiencias populares. Según este autor, “para que la televisión pública se convierta en una verdadera alternativa de democratización y de otro modo de hacer ciudadanía popular deberá enfrentarse a tres males: (i) el *virus del gobiernismo*, que todo lo que toca lo convierte en propaganda e ideologismo; (ii) el *virus del aburrimiento*, la solemnidad y lo educativo; (iii) el *virus de los contenidos y las estéticas de elite*, que producen los olvidos y las negaciones de lo popular” (Rincón, 2013: 158).

Junto a Jesús Martín Barbero y Germán Rey, Rincón presentó en Colombia en el 2000 una recordada declaración de principios, donde señalaba, entre otros puntos, que “la televisión pública debe ser el escenario del diálogo nacional intercultural (...), debe promover lo universal que no pasa por lo comercial (...), debe ganar el proceso y el flujo propio de las narrativas audiovisuales (...), debe hacer programas de gran impacto, que se conviertan en hechos sociales y ameriten repetición (...), debe ampliar las posibilidades simbólicas de representación, reconocimiento y visibilidad para la construcción de ciudadanía, sociedad civil y democracia (...), debe formar a los televidentes en los ámbitos de la lectura crítica de las imágenes y del control ciudadano sobre los mensajes audiovisuales que se exhiben en toda la televisión (...), debe programarse y producirse por convocatoria pública a través de procesos de asignación de espacios transparentes y participativos, en coherencia con las políticas culturales de comunicación y educación de cada país, y con base en los méritos de los realizadores y productores”.

Instituciones para la autonomía y la participación

Fuenzalida (2001) también ha extendido sus propuestas en torno a las instituciones necesarias para plasmar la refundación de los medios públicos en la región. De este modo, ha planteado que un estatuto real de autonomía en la televisión pública de Estado precisa de un “acuerdo político consensual muy amplio” y una ingeniería jurídica para constituir una dirección superior de la empresa diferente de su administración ejecutiva, como dos instancias integradas por personas con funciones diversas”. En el inicio del siglo XXI, el autor remarcaba que el directorio de una emisora pública de televisión “debe garantizar el desarrollo industrial-empresarial, por lo cual los integrantes deben tener tanto confianza política como capacidad empresarial”.

La CIDH, en sus Estándares de Libertad de Expresión, indica que “para que los medios públicos puedan realmente cumplir su función, debe tratarse de medios públicos independientes del Poder Ejecutivo; verdaderamente pluralistas; universalmente accesibles; con financiamiento adecuado al mandato previsto por la ley; y que contemplen mecanismos de rendición de cuentas y de participación de la comunidad en las distintas instancias de producción, circulación y recepción de contenidos”. El documento sostiene la importancia de regular la actividad de los medios públicos de comunicación por medio de una ley que indique objetivos y mandatos complementarios, y no competitivos, con los asignados a los medios de comunicación privados, especialmente los de carácter comercial (CIDH; 2010).

Las cuestiones referidas a los mecanismos de financiamiento y a los organismos de gestión y control han motivado una importante reflexión en el citado texto *Cajas Mágicas*, donde se subraya que las “autoridades audiovisuales, al igual que los órganos de gestión y administración de los medios públicos audiovisuales, han de ser el resultado de los más amplios consensos, de tal forma que sus miembros debieran de ser elegidos por los parlamentos de cada país de acuerdo a criterios de profesionalidad, independencia, no remoción de sus cargos, mandatos más extensos que una legislatura y renovaciones parciales de los mismos, como garantía de continuidad del ejercicio de sus funciones de regulación y supervisión” (Arroyo y otros, 2012: 132).

Una contribución productiva en términos teóricos es la realizada por el Colectivo Intervozes de Brasil (2009: 6 y 7) en su propuesta de crear un “campo público” de medios -que incluya al sistema estatal, al sistema público, y al sistema

privado no comercial-. Allí se señala que el control de la gestión debe ser entendido “como los procesos e instancias desde los cuales la población y sus organizaciones incidan en la discusión sobre los rumbos de las televisoras del campo público”. La organización reconoce dos grandes modelos de gestión: los simplificados, caracterizados por la “composición de instancias decisorias y administrativas o métodos de elección de directores/consejeros reducidos al dominio de los gobiernos”, generan una relación jerárquica entre las instancias más altas de los Gobiernos y el sistema público, lo que quitaría legitimidad y podría cuestionar la autonomía y la misión de servicio público. Por otra parte, los modelos complejos no excluyen necesariamente a los gobiernos de las instancias decisorias pero intentan impedir la injerencia gubernamental excesiva en el sistema. El grupo de investigadores brasileños plantea que este modelo se caracteriza “por la existencia de un conjunto de otros dispositivos de intervención y participación popular tendientes a legitimar el sistema y a conectarlo con el conjunto de los ciudadanos, como los comités de periodismo, los consejos de audiencia y las consultas públicas, además de dispositivos internos como ombudsman o auditorías”.

La misma preocupación fue retomada por Artículo XIX, que en su *Ley Modelo* expresa que “la emisora de servicio público se rige por una Junta Directiva nombrada por la cámara baja del parlamento (o su equivalente), al ser propuesta por la sociedad civil y por organizaciones profesionales, en un proceso que sea transparente y que permita la participación pública”. Según esta propuesta, “la Junta nombra, con un voto mayoritario de dos tercios, al/a la Director/a General y establece todos sus propios reglamentos de procedimiento” (2005: 2 y 3).

Un ejemplo propositivo de modelos que retomen tradiciones y contextos propios de cada país o región lo aporta en Brasil la iniciativa del Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación (FNDC)³, que plantea una definición de sistema público como aquel que “comprende a las emisoras de carácter público o asociativo comunitario, gestionadas de manera participativa, a partir de la posibilidad de acceso a los ciudadanos a sus estructuras dirigenciales y sometidas a reglas democráticas de gestión, en tanto su finalidad principal no es la transmisión de actos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”. Así se establece una clara distinción con el sistema estatal, definido por el FNDC como “las emisoras cuya finalidad principal es la transmisión de actos de los Poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y aquellas controladas por instituciones públicas vinculadas a los poderes del Estado en estas tres esferas de la Federación que no atiendan a los requisitos de gestión definidos para el sistema público”. La propuesta es particularmente interesante como expresión de la búsqueda de un modelo propio que intenta hacerse cargo del sistema de medios en el que se inserta y de las experiencias pasadas y presentes, tanto en los servicios de comunicación de gestión estatal como aquellos vinculados a la sociedad civil organizada.

Las formas de participación de los distintos sectores de la sociedad en los medios del Estado tienen su principal desafío en el cómo instrumentar este vínculo, pregunta que toma forma en los instrumentos, instituciones y mecanismos propuestos desde el Estado, pero también en las iniciativas de las organizaciones y representantes de sectores de la sociedad civil, en una dinámica que puede y debe dar lugar a una cultura política participativa renovada para el sector.

El financiamiento del servicio público

Uno de los puntos de debate que genera mayores interrogantes en la región es el que indaga en las formas de financiación adecuadas. El ingreso a este tema sólo es posible hacerlo una vez que se ha convenido que es siempre el ciudadano quien financia los medios de comunicación. Lo hace de distintas formas, que pueden ser directas, como el pago de un canon por parte de los dueños de aparatos receptores –como ha sido históricamente el caso en varios países de Europa para solventar los medios públicos-, o que pueden ser indirectas, como es el caso de los medios financiados exclusivamente por la publicidad, donde es el consumidor quien paga –no siempre concientemente- un porcentaje del costo de los productos que compra –y se publicitan-, incluido por el fabricante en su precio final.

En América Latina, la inclusión del canon para el servicio público no cuenta con experiencias ejemplares y debe encontrar justificativo en una legitimidad social de los medios gestionados por los Estados que no parece ser muy extendida en nuestra región, según el diagnóstico trazado. A la extendida opción de los recursos presupuestarios puede agregarse también la exigencia del financiamiento de los medios estatales a los propietarios privados de licencias de emisión, por

medio de un gravamen justificado en el beneficio económico que ganan estas empresas con el uso de un recurso finito como es el espacio radioeléctrico.

Según los distintos aportes relevados hasta aquí es posible sintetizar que el financiamiento debe ser adecuado para que los medios estatales asuman un protagonismo en el sistema y cuenten, para eso, con la tecnología necesaria. Además, debe permitir la planificación a largo plazo y debe organizarse de tal modo que no comprometa la autonomía editorial y administrativa de las emisoras a través de posibles presiones comerciales o políticas. Las propuestas son variadas: gravamen a medios privados; concursos públicos para la producción independiente; fondos de los presupuestos nacionales, regionales y municipales; ingresos generados por la venta de producción propia; recursos por venta de espacios publicitarios. Son algunas de las opciones que pueden combinarse, privilegiando algunas sobre otras, según corresponda a los objetivos y misiones de servicio público de cada medio, y a las realidades de cada país o región. En todo caso, debe tenerse particular atención a las tradiciones, herencias y a las situaciones concretas y específicas presentadas por cada país. Como señala Artículo XIX, “muchas cuestiones de interés en las emisoras de servicio público, notablemente el nombramiento de la junta gobernante y la estructura de financiación, son esencialmente pragmáticas de naturaleza y dan lugar a diferentes planteamientos. Lo que mejor funcione en un país determinado dependerá de su historia, sus estructuras políticas, el desarrollo de la sociedad civil, el entorno en su totalidad de los medios de comunicación social, etcétera” (2005: 4).

En un reciente análisis sobre el caso argentino, Valerio Fuenzalida (2013: 93) se hace sugerentes preguntas sobre la sustentabilidad económica de la televisión pública: “Si la digitalización disminuye la centralidad de la TV, ¿estarán los cuantiosos fondos públicos a disposición de ese medio? ¿Es posible sustentarse económicamente en las audiencias, en particular cuando los actuales medios privados copan el 75 % de las audiencias televisivas y sólo quedaría disponible un 25 % de audiencias sin capacidad económica para suscribirse a esos medios? ¿Será la oferta digital tan potente y atractiva como para atraer una porción significativa de audiencia a abandonar los canales abiertos y de pago?”.

Por lo expuesto hasta aquí, y en la búsqueda de consolidar sistemas mediáticos complementarios, la discusión sobre la financiación de los medios

gestionados por el Estado obliga también, en forma urgente, a sincerar y transparentar cuestiones relativas a las mediciones de audiencias y su confiabilidad –por su incidencia en las decisiones de las agencias colocadoras de publicidad-, lo mismo que las vinculadas a la gestión de las pautas publicitarias oficiales y a la organización de las publicidades comerciales. La Coalición por una Radiodifusión Democrática de Argentina⁴ incluye en su punto 3 un interesante planteo donde marca que “estará prohibida por ley la asignación arbitraria o discriminatoria de publicidad oficial, créditos oficiales o prebendas”.

El horizonte digital

En un planteo de gran relevancia para marcar una perspectiva en el nuevo ecosistema mediático digital, Daniel Monje ha señalado que “resignificar lo público en clave política es el punto de partida frente al cambio tecnológico”. Al mismo tiempo, la autora considera necesario buscar “las alternativas para introducir la televisión digital terrestre en clave de servicio público, aunque parezca un tanto utópico” (2010: 216 y 217). Por otra parte, la necesidad de una mayor legitimación social para estos medios se vuelve impostergable en el entorno digital, en tanto existen argumentos que señalan como innecesario el mantenimiento de programación de servicio público desde el momento en que los medios comerciales y las nuevas tecnologías ofrecen elecciones sin límites (Jakubowicz, 2011: 223). En respuesta a dicho argumento, la reconocida Declaración Conjunta de Relatores de Libertad de Expresión de diciembre de 2007⁵ señala que “en la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Esto requiere un plan claro para que el cambio promueva, en lugar de limitar, los medios públicos”.

Guillermo Mastrini plantea que la radiodifusión pública debe afrontar 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”. Además, avanza en la identificación de obstáculos al plantear la necesidad de “encontrar un financiamiento complementario para sostener el multiplex (oferta conjunta de varios canales) público digital” (2013: 65 y 66). En el mismo camino, la propuesta de Fuenzalida

(2013; 111 y 112) para TVN de Chile en el ambiente digital es su conversión en “una empresa multioperadora de varios canales con contenidos segmentados, posibles con la tecnología digital”. Entre estos medios, el autor resalta la importancia de contar con un canal digital informativo de 24 horas con información balanceada y con formatos que permitan la profundización del abordaje y la ampliación de la representación mediática de sectores sociales diversos, para lograr una mayor presencia de la ciudadanía en estos medios y para romper la estrechez de la representación política partidaria.

Servicio público y contexto mediático

Es preciso recalcar que las legislaciones nacionales sobre medios audiovisuales deberían incluir obligaciones de servicio público para los licenciatarios de medios privados comerciales, especialmente aquellas referidas al pluralismo político, cultural, social, étnico y religioso. De otro modo, el esfuerzo puesto para alcanzar medios gestionados públicamente en sentido estricto podría constituirse simplemente en una isla dentro de un sistema dominado por la lógica puramente comercial. Por otra parte, la superación de la llamada “pluralidad de sistema” -definida por la coexistencia de distintos medios con diferentes líneas editoriales- por la recreación del pluralismo político hacia adentro de los medios – públicos y privados- no es sólo responsabilidad de los medios estatales, y no sólo depende de la legislación específica para estos, sino de una regulación general del sistema mediático de cada país que de cuenta del desigual poder de captación de audiencias de los diferentes medios y de la desigualdad capacidad de las personas de expresar opiniones y de acceder a medios de comunicación. Esto no es más que incorporar “a la concepción de un proceso de democratización de los medios de comunicación, la necesidad del reconocimiento de la desigualdad y la exclusión material y simbólica de importantes sectores de la población” (de Charras, Lozano y Rossi, 2013: 48), a lo que debe sumarse la certeza de que “el Estado puede verse obligado a actuar para promover el debate público: cuando los poderes de carácter no estatal ahogan la expresión de opiniones” (Fiss, 1999: 14), especialmente en sociedades como las de América Latina, marcadas por altos niveles de concentración en la propiedad de los medios (Mastrini y Becerra, 2006; Becerra y Mastrini, 2009)

En un análisis referido a la LSCA argentina –pero extrapolable a otros países-, la periodista Ximena Tordini (2012) explica que “si la desconcentración de la propiedad de los medios no es simultánea a la decisión de abrir el espectro a los actores sin fines de lucro y de consolidar la gestión de los medios públicos, tanto nacionales como locales, el sistema de medios podría ser equitativo hacia adentro de un sector, el de las industrias culturales, y no hacia el conjunto de los participantes”. Coincidiendo con el planteo, es posible modificar el orden de los factores de la argumentación sin alterar la conclusión: toda política destinada a democratizar los medios del Estado en busca de un modelo de servicio público debe ir acompañada de medidas legales más globales de desconcentración de la propiedad, y de políticas activas de acceso a medios de comunicación y de diversificación de la oferta mediática.

¹ Los libros a los que se hace referencia son: *Cajas Mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina* y *Pensar la televisión pública ¿Qué modelos para América Latina?*

² Tal como señala Mastrini, el cuarto principio, de indivisibilidad, que garantizaba el monopolio del prestador del servicio por motivos de eficiencia y rentabilidad, fue cuestionado crecientemente, y puntualmente en materia de radiodifusión carece de justificativo, en tanto esta área debe responder a imperativos de pluralismo y diversidad (Mastrini; 2013, 56).

³ El FNDC es una coalición de organizaciones sociales, ONGs, investigadores, radios y televisoras comunitarias y sindicatos que demandan una nueva regulación para los medios audiovisuales en Brasil. Su propuesta está disponible públicamente:

<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/index.php/2013-04-30-15-58-11>

⁴ Coalición de organizaciones sociales, medios comunitarios, investigadores, sindicatos y ONGs que elaboraron los 21 Puntos por el Derecho a la Comunicación, documento que fue la base sobre la que se redactó la aprobada Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

⁵ Declaración Conjunta del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>

Bibliografía

Arroyo, L., Becerra, M., García Castillejo, A. y O. Santamaría (2012): *Cajas Mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Madrid: Tecnos.

Artículo XIX (2005): *Una ley modelo para emisoras de servicio público*. Londres: Autor.

Barbero, J.M., Rey, G. y O. Rincón (2000): “Televisión pública, cultural y de calidad”. *Revista Gazeta*, N° 47, 50-61. Bogotá: Ministerio de Cultura.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2009): *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires. Prometeo.

de Charras, D., Lozano, L. y D. Rossi (2013): Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación. En Mastrini, G., Bizberge, A. y D. de Charras (eds.): *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Buenos Aires: La Crujía.

-
- Fiss, O. (1999): *La ironía de la libertad de expresión*. Barcelona: Gedisa.
- Fuenzalida, V. (2013): "TV pública en el escenario digital". En Instituto de Estudios sobre Comunicación RTA (ed.): *Pensar la televisión pública ¿Qué modelos para América Latina?* Buenos Aires: La Crujia.
- Fuenzalida, V. (2001): "Hacia la reforma de la TV pública en América Latina". *Infodac Suplemente Especial*. N°8
- Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social (2009): *Contribuição ao II Fórum Nacional de TVs públicas*. San Pablo: Autor.
- Jakubowicz, K. (2011): "Public Service Broadcasting: Product (and Victim?) of Public Policy". En Mansell, R. y M. Raboy (eds.): *The Handbook of Global Media and Communication Policy*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Mastrini, G. y M. Mestman (1995): "¿Desregulación o rerregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota". Ponencia presentada en las *I Jornadas de Jóvenes Investigadores en Comunicación de Buenos Aires*.
- Mastrini G. y M. Becerra (2006): *Periodistas y Magnates*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mastrini, G. (2013): "Medios públicos y derecho a la comunicación". En Mastrini, G., Bizberge, A. y D. de Charras (eds.): *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Buenos Aires: La Crujia.
- Monje, D. (2006): "Apuntes para el estudio de Políticas de Radio y TV frente a procesos de integración regional. Caso MERCOSUR". *UNIrevista*, Vol. 1.
- Monje, D. (2010): "Espacio público mediático y digitalización". En Instituto de Estudios sobre Comunicación (editor): *Pensar los medios en la era digital. Iberoamerica frente al desafío de la convergencia*. Buenos Aires: La Crujia.
- Moyses, D., Valente, J. y S. Pereyra da Silva (2009): "Sistemas públicos de comunicação: panorama analítico das experiencias em doze países e os desafios para o caso brasileiro". En Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social (ed.): *Sistemas públicos de comunicação no mundo. Experiencias de doze países e o caso brasileiro*. San Pablo: Intervozes/Paulus.
- Pasquali, Antonio (1991): "¿Qué es una radiodifusión de servicio público?". *El Orden Reina*. Venezuela: Monte Avila Ed.
- Pasquali, Antonio (1995): "Reinventar los servicios públicos". *Revista Nueva Sociedad* N° 140.
- Rincón, O. (comp.) (2001): *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*. Bogotá: CAB. FES.
- Rincón, O. (2013): "No son los contenidos, son las estéticas, las narrativas y los formatos".
- Sader, E. (2008): "América latina, entre el posneoliberalismo y el futuro". *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA Ediciones.
- Tordini, X. (2012): "El fin de una larga transición". *Le Monde diplomatique Cono Sur*. N° 162.
- Tremblay, G. (1988): "La noción de servicio público". *Revista Telos*, N° 14, 57-63 Madrid: Fundesco.
- Van Cuilenburg, J. y D. McQuail (2005): "Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación". *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2, 181-207. Londres: Sage.
- Valente, J. (2009): "Concepções e abordagens conceituais sobre sistema público de comunicação Social". En Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social (ed.):

Sistemas públicos de comunicação no mundo. Experiencias de doze países e o caso brasileiro. San Pablo: Intervezes/Paulus.