



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

Una radiodifusión de servicio público para Latinoamérica:
nuevas matrices para sociedades en conflicto
Hernán Pajoni
Actas de Periodismo y Comunicación, Vol. 2, N.º 1, diciembre 2016
ISSN 2469-0910 | <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas>
FPyCS | Universidad Nacional de La Plata
La Plata | Buenos Aires | Argentina

Una radiodifusión de servicio público para Latinoamérica: nuevas matrices para sociedades en conflicto

Hernán Pajoni

hpajoni@gmail.com

Facultad de ciencias sociales
Universidad Nacional de Buenos Aires
Argentina

Resumen

Las definiciones de la radiodifusión de servicio público (RPS) tiene sus orígenes en la propia naturaleza de su constitución con la creación del monopolio público con la BBC en Inglaterra. Los modelos paradigmáticos de la RPS se desarrollaron luego en toda Europa a la luz de los contextos históricos de su emergencia. El esmero por establecer un cuadro de tipos ideales para la definición de un sistema de servicio público persigue un propósito esencialista que por naturaleza omite elementos constitutivos de la conformación de los estados-nación y por tanto de la historia de los antagonismos de clase, de la conformación de los sistemas institucionales y la actuación de los factores de poder.

La búsqueda de un modelo único y reconocidamente universal de la RSP postula clasificaciones que expulsan de las consideraciones principales los sistemas de

construcción de lo público en los medios de comunicación y la cultura, pues no se advierten las condiciones históricas de construcción de lo estatal y la gestión de políticas públicas en contextos de desigualdad. Incorporarlos implica exige un recorrido más complejo al dar cuenta del entramado que forma las condiciones de constitución de los estados nación y su rol en los países de la periferia. Promover modelos catalizadores de buenas prácticas en la gestión estatal de los medios de comunicación implica una mirada que omite la incorporación de variables donde la historia de las políticas y de las experiencias latinoamericanas son elementos centrales. Asumir un abordaje latinoamericano sobre la cuestión es también reconocer el ingreso a un espacio problemático, eje de disputas políticas y antagonismos de clase que atraviesan la historia de la región. Implica reconocer al Estado como un actor central en la disputa entre los intereses públicos y los intereses mercantiles, constituyéndose irremediamente una naturaleza conflictiva en la dinámica entre la esfera pública y la esfera mercantil, que adopta diferentes forma de encarnarse en actores sociales e instituciones.

Inicio

Las definiciones de la radiodifusión de servicio público tiene sus orígenes en la propia naturaleza de su constitución con la creación del monopolio público con la BBC en Inglaterra. Los modelos paradigmáticos de la RPS se desarrollaron luego en toda Europa a la luz de los contextos históricos de su emergencia.

El esmero por establecer un cuadro de tipos ideales para la definición de un sistema de servicio público, omite elementos constitutivos de la conformación de los estados-nación y por tanto

- de la historia de los antagonismos de clase,
- de la conformación de los sistema institucionales
- y la actuación de los factores de poder.

Tipos ideales de la experiencia europea

UNESCO, "Radiotelevisión de Servicio Público: Un Manual de Mejores Prácticas" (2006) se pueden distinguir a grandes rasgos tres modelos de organización de la RSP vigentes en Europa:

- a) Estructuras integradas, como en el Reino Unido, España e Italia, donde la BBC, RTVE y la RAI controlan todas las áreas de la actividad audio - visual pública.
- b) Estructuras federadas por región, como el sistema alemán, que proviene del sistema integrado y refleja la organización política del país, donde la Constitución delega la responsabilidad de los asuntos culturales a la región.

c) Estructuras fragmentadas, como ocurre en Francia, donde cada rama del sector audiovisual es controlada por uno o más operadores públicos por separado.

En cuanto a las relaciones entre diferentes formas de RSP y el mundo político distingue los siguientes:

- Sistemas formalmente autónomos: Existen mecanismos para separar las decisiones de los difusores de los órganos políticos (como en Gran Bretaña, pero también en Irlanda y Suecia).
- “Política al interior de la difusión”: entidades gubernativas de organizaciones difusoras incluyen representantes de los principales partidos políticos del país y grupos sociales afiliados a ellas (como en Alemania, Dinamarca y Bélgica).
- “Política por sobre la difusión”: Se autoriza la intervención de organismos estatales en las decisiones sobre difusión (como en Grecia, e Italia y Francia en el pasado).

Respecto de los contenidos consigna:

- Universalidad (acceso): la difusión pública debe estar al alcance de todos los ciudadanos en todo el territorio del país. Persigue un propósito igualitario y democrático al universalizar el acceso de todos los ciudadanos, sin diferenciar razones sociales, económicas y culturales. Obliga al difusor público a dirigirse a toda la población y trata de ser “utilizado” por el mayor número posible.
- Diversidad: los contenidos ofrecidos deberían diversificarse en distintos tipos de género, el tipo de destinatarios y amplitud de temas de interés.
- Independencia: permite mantener la libertad de las emisiones pública frente a la radiodifusión comercial o la propaganda política.
- Diferenciación: en la programación de servicio público, respecto del contenido y la calidad de tratamiento (aunque términos muy ambiguos), el público tiene que ser capaz de identificar la diferencia con otros servicios.

Modelos de RPS en el contexto latinoamericano

La búsqueda de un modelo único y reconocidamente universal de la RSP no se involucra en las condiciones históricas de construcción de lo estatal y la gestión de políticas públicas en contextos de desigualdad.

Asumir un abordaje latinoamericano sobre la cuestión es también reconocer el ingreso a un espacio problemático, eje de disputas políticas y antagonismos de clase que atraviesan la historia de la región.

Implica reconocer al Estado como un actor central en la disputa entre los intereses públicos y los intereses mercantiles, constituyéndose irremediamente una naturaleza conflictiva en la dinámica entre la esfera pública y la esfera mercantil, que adopta diferentes forma de encarnarse en actores sociales e instituciones. En la búsqueda del aspecto distintivo del servicio público; es en principio la diferencia en 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 (Linares, 2013). En una presentación realizada en Colombia en el año 2000 Jesús Martín Barbero presentó una declaración de principios donde señalaba 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 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 (...), Ofrezca los siguientes servicios:

- (a) reconocimiento y expresión de la diversidad cultural;
- (b) represente la pluralidad ideológico-política;
- (c) promueva una información independiente, plural e incluyente de las diferentes situaciones regionales;
- (d) debido a la fragmentación que introduce el mercado, se hace necesaria un televisión que se dirija al conjunto de ciudadanos de un país.

El Colectivo Intervozes de Brasil (2009: 6 y 7) hace hincapié en la necesidad de contemplar "las tradiciones, herencias y a las situaciones concretas y específicas presentadas por cada país.

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". Esto no es más que incorporar "la necesidad del reconocimiento de la desigualdad y la exclusión material y simbólica de importantes sectores de la población"

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.

Presentamos aquí un avance preliminar de los conceptos revisados, respecto de los contenidos que garanticen los renombrados conceptos de diversidad y pluralismo:

- (a) reconocimiento y expresión de la diversidad cultural;
- (b) represente la pluralidad ideológico-política;
- (c) promueva una información independiente, plural e incluyente de las diferentes situaciones regionales;
- (d) que se dirija al conjunto de ciudadanos de un país y no aliente la fragmentación.
- e) el Estado debe verse ante la obligación de promover el debate público y la exposición de ideas cuando los poderes de carácter no estatal ahogan la expresión de opiniones. Lo que implica sincerar la relación de la radiodifusión pública con los factores de poder en contextos de antagonismo de clase.

Continuando en esta búsqueda, a veces azarosa y siempre debatiéndose con particulares contextos sociales de los países en cuestión, Valerio Fuenzalida propone una tipología de modelos de Televisión pública (...)

- Propiedad estatal con dependencia del gobierno
- Propiedad estatal con autonomía del Gobierno,
- Propiedad del Gobierno estatal (Brasil),
- Propiedad del Estado pero administración superior por parte del Gobierno Regional (Colombia), propiedad universitaria;
- Financiamiento total o parcial con fondos públicos,
- Autofinanciamiento total o parcial.

Interrogantes

- ¿puede considerarse la dependencia del gobierno como una categoría absoluta?
- Y si definimos autonomía, ¿cuáles son los alcances o las restricciones de esa autonomía y cómo impacta en la consolidación del sistema, el cumplimiento de sus funciones y su reproducción?
- ¿En qué condiciones de constitución de lo estatal y en que circunstancias de confrontación de ideas?
- ¿Bajo qué niveles de concentración económica del sistema de medios?

Pluralidad, independencia, autonomía y diversidad debe ser necesariamente revisados como parte del mismo proceso de discusión que no solo operan en lo material sino profundamente en lo simbólico.

Solo como muestra de la complejidad de la conformación que adquirieron los sistemas de radiodifusión y su mixtura en países latinoamericanos de la región andina: una tipología donde plantea la coexistencia de propiedades mixtas y modalidades de lo públicos desconcertantes para cualquier intento de catalogar las experiencias de organización de los sistemas de medios.

:

- Propiedad mixta con predominio estatal: Perú, 1969-1980.
- Propiedad universitaria coexistente con un canal estatal: Bolivia, hasta 1979.
- Propiedad estatal de los canales con producción privada de los programas, a cargo de concesionarios: Colombia, hasta 1986.
- Propiedad estatal, control a cargo de la sociedad civil y producción privada de los programas: Colombia, desde 1986.
- Propiedad privada predominante en coexistencia con canales estatales fuertes: Venezuela.
- Propiedad privada predominante en coexistencia con canales estatales débiles: Perú, antes de 1969 y después de 1980.
- Hiperproliferación de canales privados en coexistencia con canales universitarios y estatales débiles: Bolivia, desde 1984.
- Propiedad exclusivamente privada, con explícita definición legal de la televisión como mera actividad publicitaria: Ecuador.

En el mismo camino, Hitchens (2006:8-10) introduce 4 tipos de situaciones para ponderar la existencia de la diversidad y el pluralismo: que la estructura del sistema de medios permita asegurar

- la existencia de diferentes tipos de estructuras de propiedad: radiodifusión pública y radiodifusión privada;
- la existencia de multiplicidad de propietarios de los medios de comunicación
- la transmisión de la diversidad de opiniones;
- una importante oferta de programación que incluya programas informativos y de entretenimiento.

En un artículo que debate la cuestión, Miriam Wimmer (2011) propone un cuadro de mayor complejidad para enriquecer y revisar la reflexión sobre lo plural y lo diverso:

Mecanismo	Funcionamiento
Pluralismo sectorial	Existencia de diferentes sectores de medios, diferente tipos de estructura, modos de financiamiento, titularidad, entre otros
Control de acceso al mercado	Tipos de licencias y prestadores. Participación de grupos representativos, restricciones del capital extranjero.
Limitación de la propiedad y control	Limitaciones al número de licencias otorgadas al mismo grupo económico, control de la participación del grupo en otros mercados y en otras etapas de la cadena productiva.
Aplicación de reglas generales de defensa de la competencia.	Control de estructuras accionarias, adquisiciones o de conductas de competencia en el mercado, de transmisión obligatoria de determinados contenidos, etc.

Wimmer (2011) propone además las siguientes abordajes para una nueva ponderación del concepto de pluralismo:

- Pluralismo interno. Conformado por mecanismos que pueden determinar el contenido transmitido, directamente vinculado con un pluralismo de gestión
- El pluralismo interno de gestión comprende "mecanismos como consejos consultivos, tipo de sociedad adoptada, y mecanismos de control social". De este modo se incorpora grupos sociales representativos que puedan ejercer influencia sobre la forma y los contenidos.
- El pluralismo interno de contenido "contempla mecanismo que buscan asegurar la adecuada representatividad de grupos sociales en la programación. Incluye atribución de tiempos de programación a terceros, no vinculadas a empresas privadas, en forma proporcional y equitativa entre los diferentes grupos sociales.

- Pluralismo externo, compuesto por instrumentos jurídicos y regulatorios que habiliten un sistema de múltiples prestadores.

La consideración del sistema de radiodifusión como estructura integral; lo que implica incorporar en el objeto de análisis su carácter normativo y regulatorio, la garantía programática y de contenidos, y la representación de los distintos sectores sociales en la gestión y el control; es una perspectiva necesaria, rigurosa y honesta para dar cuenta efectivamente de los alcances y las carencias en el diagnóstico y la tipificación de nuestros sistemas de radiodifusión.

La RSP no debe puede ser considerada el único agente de garantía de lo diverso y lo plural, sino que los estados además de operadores de licencias de radiodifusión son detrás de sus políticas públicas quienes garantizan y exigen al sistema privado el cumplimiento de los mismos conceptos de diversidad y pluralidad, la participación de distintos tipos de prestadores, y el control antimonopólico en las contextos de concentración económica.

Interrogantes

¿Será un Estado más justo aquel que defiende el interés mayoritario de la población creando y haciendo cumplir normas antimonopólicas?

¿O será más justo un Estado con menos déficit en la conformación de sus sistemas públicos pero que promueve procesos de concentración en el sistema privado?.

Propuesta de matriz de análisis para latinoamérica

El conjunto de los aportes aquí consignados permiten arriesgar y proponer una nueva matriz de análisis de los sistemas de radiodifusión en los países latinoamericanos, con independencia de la relación del sistema con el gobierno del Estado.

Respecto de las garantías sobre diversidad y pluralidad de ideas y temas, señalamos

Diversidad de contenidos	Reconocimiento y expresión de la diversidad cultural, local y regional
---------------------------------	--

	Representación de la pluralidad ideológico-política;
	Promoción de información independiente, plural e incluyente de las diferentes situaciones regionales
	Promoción del debate público en el marco profundización de los antagonismos de clase
	Producción de contenidos para diferentes tipos de géneros
	Representación de intereses locales y regionales

Sobre la **conformación de la estructura del sistema de medios** y sus mecanismos para garantizar equidad comunicacional:

Mecanismo	Funcionamiento
Pluralismo sectorial	Existencia de diferentes sectores de medios, diferente tipos de estructura, modos de financiamiento, titularidad, entre otros
Control de acceso al mercado	Tipos de licencias y prestadores. Participación de grupos representativos, restricciones del capital extranjero.
Limitación de la propiedad y control	Limitaciones al número de licencias otorgadas al mismo grupo económico, control de la participación del grupo en otros mercados y en otras etapas de la cadena productiva.
Aplicación de reglas generales de defensa de la competencia.	Control de estructuras accionarias, adquisiciones o de conductas de competencia en el mercado, de transmisión obligatoria de determinados contenidos, etc.

Para un diagnóstico y tipificación del funcionamiento del sistema de medios sobre garantías de pluralidad en toda la estructura:

Ámbito del pluralismo	Mecanismo
Pluralismo interno	Conformado por mecanismos que pueden determinar el contenido transmitido, directamente vinculado con un pluralismo de gestión
Pluralismo interno de gestión	Comprende conformación de mecanismos como consejos consultivos, tipo de sociedad adoptada, y mecanismos de control social". Comprende la incorporación de grupos sociales representativos con influencia sobre la forma y los contenidos.
Pluralismo interno de contenido	Contempla mecanismos que aseguren la adecuada representatividad de grupos sociales en la programación. Incluye atribución de tiempos de programación a terceros no vinculadas a empresas privadas, en forma proporcional y equitativa entre los diferentes grupos sociales.
Pluralismo externo	Compuesto por instrumentos jurídicos y regulatorios que habiliten un sistema de múltiples prestadores.

Wimmer (2011).

Bibliografía

Alejandro Félix Linares, "Servicio Público de Radiodifusión: Reflexión latinoamericana de un concepto dinámico", en: *Revista AVATARES de la comunicación y la cultura*, N° 6, Diciembre de 2013.

Bertrán R, y Reyes, J. "Radio popular en Bolivia: la lucha de obreros y campesinos para democratizar la comunicación", en: *revista Diálogos N°35*, Año 2012, FELAFACS.

Contreras, Adalid (1992) *Situación de los medios de comunicación en Bolivia*. La Paz, Programa de Apoyo a la Reforma de la Educación, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, Mimeo.

Jesús Martín-Barbero (2001) *Televisión Pública, Televisión Cultural: entre la Renovación y la Invención*. En *Televisión Pública: del consumidor al ciudadano*. Omar Rincón, compilador. Editado por el Convenio Andrés Bello y la Fundación Friedrich Ebert. Bogotá, Colombia. Pp. 48/49.

Afonso, C. A.; Valente, J. (2011). *Espectro Abierto para el Desarrollo. Caso Brasil*. Asociación Para el Desarrollo de las Comunicaciones (APC). Recuperado de <http://www.apc.org/es/espectro/pubs/epectro-abierto-para-el-desarrollo-estudio-de-caso>

AMARC-Brasil y Programa de Legislaciones y Derechos a la Comunicación-AMARC-ALC. (2005) *Informe sobre situación Radios Comunitarias en Brasil* (informe presentado en reunión de trabajo ante la CIDH)

Beltrán, L. R. (1976) *Políticas Nacionales de Comunicación en América Latina: Los primeros pasos*. Revista Nueva Sociedad 25, 4-34.

De Moraes, D. (2011) *La cruzada de los medios en América Latina: gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires: Paidós

Krohling, Peruzzo, C. (2011) *El lugar de la comunicación comunitaria en las Políticas Públicas*. En Peruzzo, Tufte, Casanova (Ed), *Trazos de otracomunicación en América Latina*. (pp 123-141) Colombia: Editorial Universidad del Norte

Marqu ez de Melo, J. (2007) *Problemas de la comunicaci3n para el desarrollo en el contexto de la sociedad de la informaci3n: Dilemas del presente*. En

Loreti, D; Mastrini, G; Baranchuck, M. (Comp) *Participaci3n y democracia en la sociedad de la informaci3n, Actas del III Congreso Panamericano de Comunicaci3n*. (pp 189-200) Buenos Aires: Prometeo.

Roncagliolo, R. "Expectativas y riesgos para Am rica Latina", en: *Telos* N  23, Septiembre-Noviembre 1990, pp 117-123.

Tabares C, Filho M. I. (2010) *Sistema P blico de Comunicaci3n en Brasil: el camino hacia la garant a del Derecho Humano a la Comunicaci3n*. Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, 21 (1), 37- 55. Recuperado en <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/93>

Valente, J. (2009): "Concep oes e abordagens conceituais sobre sistema p blico de comunica 3o Social". En: *Intervozes – Coletivo Brasil de Comunica 3o Social* (ed.)

Wimmer, M "pluralismo e diversidade nos meios de comunica 3o de massa: sobre consensos e contendias", en: Revista Brasileira de Politicas de Comunica 3o N  6, 2011.