

# Del debate internacional al concepto de servicio público de radiodifusión

## *From International Debate to the Broadcasting Public Service*

Lenin Martell Gámez\*

*Universidad Autónoma del Estado de México*  
Instituto Literario núm. 100, Col. Centro,  
C. P. 50000, Estado de México

[leninmartell@gmail.com](mailto:leninmartell@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0003-3301-6511>

Antonio Calderón Adel\*\*

*Universidad de Monterrey*  
Av. Ignacio Morones Prieto núm. 4500, C.P. 66238,  
San Pedro Garza García, Nuevo León  
*Tecnológico de Monterrey*  
Av. Eugenio Garza Sada núm. 2501 Sur, Tecnológico, C. P. 64849  
Monterrey, Nuevo León

[antonio.calderon@udem.edu](mailto:antonio.calderon@udem.edu)  
<https://orcid.org/0000-0002-0406-5341>

Editor: Rogelio del Prado Flores

*Fecha de recepción: 14 de febrero de 2020*

*Fecha de aceptación: 15 de marzo de 2020*

<https://doi.org/10.36105/stx.2020n4.04>

### RESUMEN

El objetivo de este trabajo es definir la noción de servicio público de radiodifusión a partir del debate internacional sobre el mismo en distintas regiones del mundo, principalmente en el norte y centro de Europa, Norteamérica y América Latina. Aunque las experiencias han sido diferentes en cada lugar, en los últimos años se ha intensificado una conversación

---

\* Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México; doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México; maestro en Comunicación Masiva por la Universidad de Boston.

\*\* Profesor de tiempo completo del Departamento de Ciencias de la Información y director de XHUDEM 90.5 FM, en la Universidad de Monterrey, así como candidato a doctor en Estudios Humanísticos con especialidad en Comunicación y Estudios Culturales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey.

acerca de la importancia de fortalecer el servicio público de radiodifusión con el fin de garantizar la diversidad y pluralidad de la información; el derecho a la comunicación y a la libertad de expresión; la ampliación del espacio público en los medios de comunicación, entre otras cuestiones. El ensayo se ha confeccionado a partir del análisis de este debate, el cual ha adquirido mayor relevancia particularmente en América Latina durante este siglo.

**Palabras clave:** Servicio público de radiodifusión, medios públicos, estudios sobre medios.

## ABSTRACT

This article aims at defining the concept of Public Broadcasting Service, based on the international debate that has been taking place mainly in Northern and Central Europe, North America, and Latin America. Although the different regions have gone through different experiences, there is a growing conviction of the need to strengthen the Public Broadcasting Service in order to guarantee the diversity of information; human rights such as the right to communication and freedom of expression; widening public spaces in the media, among others. This essay builds upon this international debate, which has gained greater relevance during the present century, particularly in Latin America.

**Keywords:** Public broadcasting service; public media; media studies.

## INTRODUCCIÓN

El debate sobre la noción y el papel del servicio público de radio en la sociedad se encuentra en constante transformación en distintas regiones del mundo, sobre todo en países del norte y centro de Europa, Norteamérica y algunos de América Latina. Particularmente, este debate se ha intensificado en las primeras décadas de este siglo debido a la función que juegan los medios de comunicación (tanto públicos como privados) en la cultura contemporánea y el rol que juega el Estado para garantizar este servicio. Algunos sectores sociales, entre ellos los más conservadores, han juzgado a este servicio como un gasto social, mientras que otros más progresistas lo han abrazado como una inversión que puede tener un alto impacto en el desarrollo social y democrático de los países (Martell, 2017).

Éstas y otras condiciones han motivado la discusión internacional acerca de la noción del servicio público de radiodifusión. Por ello, el objetivo de este trabajo es revisar y organi-

zar esta discusión, con el fin de obtener categorías de análisis que nos permitan analizar la función y cumplimiento del servicio público en diferentes medios de comunicación, particularmente en aquellos medios que se autodenominan de servicio público.

Cabe señalar que la *aproximación metodológica* que abordamos para la realización de este ensayo se elaboró a partir de una revisión histórica del debate durante el periodo de la posguerra y el despliegue y consolidación del neoliberalismo en las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI. Son tres las razones principales por las cuales decidimos realizar el análisis durante este lapso de tiempo:

1. Es el momento coyuntural cuando el debate sobre la noción de servicio público de radiodifusión se desarrolla en distintos Estados nacionales, particularmente en la social democracia y en Norteamérica.
2. La UNESCO forma parte esencial de este discurso y focaliza la discusión sobre el *servicio público de radiodifusión* como componente esencial del desarrollo de democrático de los países y pieza fundamental del derecho a la comunicación y libertad de expresión (como derechos humanos).
3. Los gobiernos neoliberales comienzan su expansión en la década de los ochenta, lo cuales responden a líneas de pensamiento que intentan mirar a los medios de servicio público como un gasto y no como una inversión que puede contribuir al enriquecimiento de la vida pública y a fortalecer las democracias (Martell, 2017).

De tal forma, nuestro abordaje metodológico no trata de dilucidar un estado de la cuestión completo, sino de realizar una revisión histórica durante el periodo mencionado que anteceda y permita comprender el debate sobre la noción del servicio público de radiodifusión en el entorno global digital —un debate que ha sido poco sistematizado y conceptualizado desde la academia (Martell, 2017). Por el contrario, para argumentar nuestro trabajo, se busca proporcionar ejemplos significativos y representativos de caso alrededor del mundo sin tratar de ser exhaustivos; este ejercicio nos ha posibilitado articular características comunes en dicho debate.

Para lograr dicho objetivo, presentaremos aquí las experiencias de investigadores de diferentes regiones (Europa, Norteamérica y América Latina), quienes se han preocupado, desde hace tiempo, por hacer una crítica a la noción de servicio público en sus respectivas zonas geográficas. Este ejercicio analítico nos permitirá establecer, a grandes rasgos, los principales ejes que constituyen la discusión internacional sobre la noción de servicio público en el siglo XXI, y sus diferencias y coincidencias en distintas partes del mundo.

## ORIGEN DEL DEBATE INTERNACIONAL

Cualquier tipo de servicio público (educación, vivienda, cultura, salud) hoy día se circunscribe en las sociedades contemporáneas como un servicio que brinda el Estado con el fin de garantizar el bienestar de la sociedad y fundamentalmente el del ciudadano. Es a través de éstos que el Estado amplía sus funciones y garantiza a los ciudadanos una mejor calidad de vida, lo que permite impulsar el desarrollo social.

El servicio público de radio es un servicio público tan importante como los otros garantizados por el Estado porque, entre otras cosas, contribuye a fortalecer la identidad nacional, a que los ciudadanos participen del debate público y que hagan práctica de la libertad de expresión.

El servicio público de radiodifusión es una noción que adquiere importancia en el Reino Unido y en el norte de Europa a finales de los años veinte, así como en algunos otros países de la mancomunidad británica (Canadá, Australia y Nueva Zelanda) en los años treinta.

Aunque es un término que se enclava en el siglo pasado, sus fines están inspirados en los ideales de fraternidad, igualdad y libertad de la Revolución francesa del siglo XVIII —valores que se extrapolan en el siglo XX en diversas naciones del mundo y que constituyen el cimiento en el que el Estado se basa para promover el bienestar social.

Al respecto, Ortega afirma que:

La noción tradicional de servicio público tiene su origen en el pensamiento jurídico francés, el cual tiende a considerar al servicio público como aquel que provee el Estado o una entidad autorizada por él. Históricamente esta noción de servicio público se desarrolló en varios Estados nacionales de Europa que, después de la Segunda Guerra Mundial, buscaron reforzar su identidad y su sentido de nación (Ortega, 2006, p. 201).

Después de la guerra, algunos países de Europa desarrollaron una economía más avanzada que les otorgó condiciones para poder vivir en un sistema relativamente estable con gobiernos liberales democráticos. Esto contribuyó a que los Estados nacionales europeos impulsaran políticas con el fin de ampliar el bienestar de los ciudadanos. La expansión de los sistemas de servicio público de salud, educación y de la cultura fueron ejemplo del progreso social de los Estados nacionales de esta región.

Estas circunstancias económicas y políticas permitieron que los Estados europeos del centro y norte de Europa consolidaran la expansión de los sistemas de medios públicos. Incluso, en Europa del norte esto sucedió desde finales de los años treinta.

Los historiadores de los medios en Europa, Pierre Albert y André-Jean Tudesq mencionan que:

La radio conoció un rápido desarrollo en Europa del norte: en Dinamarca, el país europeo mejor equipado en receptores; en Noruega y en Suecia, en donde el número de aparatos pasó de 427 mil en 1930 a un millón 226 mil a fines de 1938 (Pierre y Tudesq, 1982, p. 58).

El surgimiento de la radiodifusión pública en Europa ha sido ampliamente documentado por diversos autores. De acuerdo con éstos, existen algunos hechos que lo promovieron. Patricia Ortega explica, que:

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado jugó un papel muy importante en los países de Europa occidental como precursor para generar un “espacio estatal homogéneo”. Por un lado, [señala Enrique Bustamante], “permitió la expansión y universalización el servicio” y por otro lado, sostuvo una “producción sistemática de programas que hizo atractivo el nuevo medio y suscitó una compra masiva de receptores a precios baratos” (Ortega, 2006, pp. 52-53).

Dichos Estados nacionales se dieron cuenta de la influencia de la radio (y después de la TV) de servicio público en la vida pública y de cómo el difundir el debate político y la información nacional contribuían a popularizar el medio entre los ciudadanos. Los Estados nacionales europeos desarrollaron la radio como un modelo de servicio público para que atendiera temas de interés público para todas las edades y gustos; asimismo, para fortalecer la unidad e identidad nacional, contribuir al desarrollo cultural y democrático de las naciones, y como sostén de la libertad de expresión. Esto permitió que el modelo de radio pública fuera hegemónico durante varias décadas.

La perspectiva de la información intentaba ser plural tanto en el plano político como en el cultural. Según Albert y Tudesq, “el papel cultural de la radio está subrayado, sobre todo, en Europa; más de la mitad de los programas generalmente está consagrada a la música (conciertos y artes líricas); las emisiones literarias e históricas intentan difundir el patrimonio cultural” (Albert y Tudesq, 1982, p. 42).

Los modelos de radiodifusión pública en estos países adquirieron características particulares en cuanto a su relación con el Estado y la sociedad, contenidos y lenguaje; paulatinamente lograron legitimidad en diferentes sectores de la sociedad en la mitad del siglo xx. La mayoría de los Estados nacionales europeos promulgaron leyes o decretos especiales para desarrollar este tipo de medios, lo cual fue una base esencial para que tanto las radiodifusoras

como las televisoras obtuvieran autonomía política de los intereses políticos y económicos de los gobiernos. Para Ortega justo:

La diferencia principal entre unos [sistemas] y otros ha estado en la autonomía que en algunos casos han logrado las televisoras y las [radios] respecto del poder político o por el contrario, los casos en los que los gobiernos han ejercido un fuerte control sobre estos medios (Ortega, 2006, p. 54).

La mayoría de los sistemas crearon el canon como la principal forma de financiamiento; es decir, “el pago, por parte de los usuarios, de un impuesto anual que equivale a un abono al servicio recibido” (Albert y Tudesq, 1982, p. 110). Otra de las características de la radiodifusión pública después de la guerra, especialmente la BBC, fue su responsabilidad cultural y su preocupación por expandir la universalidad del servicio para atender tanto a mayorías como a minorías sociales.

Entre las décadas de los años cincuenta y setenta, los Estados nacionales europeos tuvieron un interés especial en que las industrias culturales y —particularmente la radio— contribuyeran al acercamiento de los pueblos de Europa; así apoyaron los medios de Estado.<sup>1</sup>

El desarrollo de la radio de Estado fue distinto y desigual en Europa. En algunos gobiernos, como el francés, se cometieron excesos en el control de estos medios e hicieron que perdieran cierta legitimidad ante la sociedad. Albert y Tudesq explican que esto se debió a que, “en los países donde el pluripartidismo o la inestabilidad hacen difícil el consenso político, el equilibrio es más complicado de encontrar o mantener: los gobiernos están más inclinados a ejercer presiones sobre los medios audiovisuales” (Albert y Tudesq, 1982, p. 113).

En los países socialistas la situación fue un tanto diferente: la radio fue “un instrumento privilegiado de propaganda estrechamente ligado al partido comunista” (Albert y Tudesq, 1982, p. 81).

En otras naciones del mundo, como en Estados Unidos, la radiodifusión, salvo excepciones, nació privada y sirvió como un instrumento de entretenimiento, propaganda y orientación al consumo (DeFleur y Ball-Rokeach, 1989).

---

<sup>1</sup> ¿Qué es un medio de Estado? Es un sistema público de radiodifusión, regulado jurídica y económicamente por el Estado. Es un modelo de radio, por el cual el Estado difunde su proyecto de nación, promueve la identidad nacional y es un canal de discusión con los ciudadanos. A diferencia de los medios de gobierno, los medios de Estado se deben a los ciudadanos y no a los intereses propagandísticos del gobierno en turno. Sus políticas deben tener una continuidad y no ser olvidadas por la subsiguiente administración. El Estado busca en la radio objetivos concretos, como pueden ser educativos o culturales.

La situación cambió a finales de los años setenta. Los Estados que habían apoyado el desarrollo de la radiodifusión de servicio público entraron en una larga recesión económica. Sus energías viraron hacia atacar los movimientos sindicales y en aplicar políticas para alejarse de la intervención del Estado en la economía que había prevalecido en el periodo de la posguerra.

Existen discrepancias entre autores sobre las causas del largo declive económico en las naciones capitalistas occidentales. David Hesmondhalgh es uno de los autores que ha estudiado el papel del Estado y los efectos de la crisis económica en la sociedad durante este periodo y explica algunas de sus características:

Los gobiernos utilizaron gran porción del gasto público para sostener el crecimiento económico. Las negociaciones entre los gobiernos y empleadores no fueron suficientes para mantener los niveles salariales. En 1979, las economías de los países occidentales hicieron permanente estrategias anti-inflacionarias que habían puesto en marcha entre 1974 y 1975. Los recortes en el gasto público y la desregulación llevados a cabo por gobiernos elegidos democráticamente fueron promovidos de medidas emergentes a política permanente (Hesmondhalgh, 2008, pp. 85–86).

Con estas medidas, también se imponía el *neoliberalismo* —una visión que, en palabras de Hesmondhalgh:

Sustentaba que las necesidades humanas eran mejor servidas por un libre mercado desregulado.

El pensamiento neoliberal tomó formas extremas en el Reino Unido y Estados Unidos en 1979 y 1980 respectivamente. Los gobiernos conservadores de derecha fueron reelectos en 1983 (Margaret Thatcher) y 1984 (Ronald Reagan) a pesar de la creciente desigualdad social y alto desempleo; particularmente porque una minoría influyente en la política y economía se veía beneficiada por estas políticas. Asimismo, porque los grupos de izquierda y sindicatos en Estados Unidos y el Reino Unido, los cuales tradicionalmente habían sido más liberales, se encontraban desorganizados (...) Las industrias culturales jugaron un papel importante en legitimar las estrategias económicas y políticas de estos gobiernos al estereotipar los fracasos de las organizaciones sindicales (...)

El dogma del neoliberalismo se expandió hasta países como Nueva Zelanda (1984) y la mayoría de los países capitalistas a finales de los ochenta. Cuando el comunismo estalinista se derrumbó en la Europa del Este, los Estados optaron por el modelo político neoliberal en vez de la social democracia (...)

El cambio de políticas económicas impactó directamente a las instituciones sociales, en particular a las industrias culturales y su función en las sociedades contemporáneas (Hesmondhalgh, 2008, p. 86).

El impacto fue evidente en los medios públicos —muchos de los cuales se habían esforzado por cumplir con los principios del servicio público de radiodifusión (Martell, 2017). Patricia Ortega señala algunas razones: Uno, porque habían sido pieza “fundamental en la concepción de un modelo social de comunicación que había tenido muchas bondades en lo cultural, educativo e informativo” (Ortega, 2006, p. 54). Dos, porque, debido a las crisis económicas, hubo:

Pérdida de legitimación social, burocratización, marginación, sectorización y elitismo. Estas situaciones, en menor o mayor medida, se han agudizado con la expansión comercial de los medios audiovisuales y más aún en los últimos años con el acelerado cambio tecnológico y la liberación de los mercados mundiales (Ortega, 2006, pp. 54–55).

La mayoría de estos Estados consideraron que ceder la industria audiovisual al sector privado atraería más pluralidad y diversidad en los contenidos; porque, entre mayor oferta audiovisual hubiera, se podría atender con mayor alcance las diferentes necesidades de grupos sociales en ascenso, como los migrantes.

La radiotelevisión privada nació regulada como “servicio público” indirecto en muchos países y sujeto también a estrictos controles de autoridades audiovisuales que, a su vez, fueron consiguiendo a veces penosamente su autonomía del poder político como de los intereses comerciales. Es decir, que la desregulación hacia el mercado no fue tampoco homogénea, sino que se reveló más salvaje y desorganizada allá en donde las tradiciones políticas habían conformado servicios públicos más dependientes, débiles e inestables (Bustamante, 2008, p. 188).

Esta situación se pudo ver más en el centro y este de Europa, mientras que el norte se abrió a la radiodifusión privada en los años ochenta de manera más controlada.

Ante el cuestionamiento social, pérdida de legitimidad de los medios de servicio público y la expansión del mercado audiovisual privado, los Estados socialdemócratas europeos se dieron cuenta de la cada vez menor incidencia de los medios de radiodifusión pública en el espacio público y, por tanto, de la necesidad de aplicar nuevas políticas para fortalecer la pluralidad, autonomía y diversidad de sus sistemas de radiodifusión pública en el contexto del mercado y la competencia.

En este escenario, para Bustamante:

Los cambios de la radiotelevisión pública [en Europa] no pueden ser concebidos sin la regulación de la privada, sus reformas sin el comportamiento de los competidores privados —por



el presupuesto de dinero o de tiempo de los espectadores—, sus estrategias o tácticas frente al nuevo mundo digital sin los correlativos movimientos de los actores de mercado. Y, consecuentemente con ambos aspectos, marcha la creación de autoridades reguladoras, su estructura, su grado de independencia y sus competencias efectivas: control de las misiones del servicio público, concesión de licencias privadas, capacidad de regulación y sanción... (Bustamante, 2008, p. 186).

Otros Estados en el mundo, como en Estados Unidos, donde el mercado audiovisual privado estaba ampliamente expandido y el modelo público era aún reciente, enfrentaron esta problemática de distinta manera, pues optaron por el modelo de *public utility* (utilidad pública) en las décadas de los setenta y ochenta. De acuerdo con Bustamante, al modelo estadounidense le “separa del modelo europeo su convicción permanente en la bondad y supremacía del libre mercado para gestionar el interés común y la subsidiariedad por ello del Estado en una mera función de arbitraje” (Bustamante, 2008, p. 186).

La tendencia a la privatización del *servicio público* de radiodifusión en la mayoría de los países occidentales ha conducido a los sistemas de radiodifusión pública a discutir otros asuntos alrededor de lo *público*. Por ejemplo, *¿qué es el bien común y asuntos de interés general en sociedades interculturales?* Las respuestas han variado de acuerdo a las experiencias particulares y los contextos sociopolíticos de cada país occidental.

Al respecto, Bustamante afirma que, en definitiva, las entidades públicas radiotelevisivas dieron, entre países vecinos, respuestas a:

las interrogantes esenciales de la época: a la disyuntiva entre *rating* y calidad, a la pregunta clave de “qué objetivos sociales y culturales atribuidos a la televisión requieren una organización de propiedad pública, especialmente mandatada y no comercial, públicamente basada en las amplias necesidades y públicamente responsable” (Bustamante, 2008, p. 189).

Este tipo de cuestionamientos ha motivado a estudiosos de los medios a discutir la noción de *servicio público* en la radiodifusión (Peacock, 1986; Blumler, 1991). En un plano conceptual, el servicio público está intrínsecamente ligado con aquellos de *interés público* y *bien público*. Hay diferentes definiciones al respecto. En este trabajo nos interesan las nociones propuestas por los investigadores Denis McQuail (1998) y Alejandro Serrano (2006), ambos autores plantean los conceptos desde la perspectiva del Estado.

- *Servicio público* “es aquel orientado a la satisfacción de necesidades de la sociedad, surgidas con relación al *bien público* y al *interés público* y cuya responsabilidad de prestación, corresponde principalmente al Estado” (Serrano, 2006, p. 3).

El *servicio público* es un término inherente del *interés público*, porque el primero busca ser un servicio de “amplia disponibilidad” (McQuail, 1998, p. 27); de interés común a toda la sociedad; abierto y universal; autónomo y libre en su información. Esta definición no sólo toma en cuenta a los medios tradicionales sino también a las plataformas tecnológicas de telecomunicaciones. Para McQuail, “cubre gran parte de la actividad de bibliotecas públicas, exposiciones, de la industria de la publicidad y el *marketing*. En otras palabras, es un concepto muy amplio cuya referencia está en constante expansión” (McQuail, 1998, p. 27).

- *Interés público*, según McQuail es aquel término que se utiliza para designar:

El complejo de los supuestos beneficios informacionales, culturales y sociales para la sociedad en general, que van más allá de los intereses inmediatos, particulares e individuales de los que participan en la comunicación pública, sea como emisores o como receptores (...)

En ocasiones, el concepto de interés público connota una forma particular de organización mediática, la de “emisión de servicio público” y se invoca en defensa de ese sistema. En realidad, hay cierta superposición entre la noción del interés público en la comunicación y la emisión de servicio público, porque la segunda suele definirse con arreglo a los beneficios que supuestamente presta a la sociedad: cobertura universal y apelación a un amplio espectro de audiencia; servicios a regiones y minorías; atención al interés, la identidad y la cultura nacionales; servicios informativos y educativos más allá de los requerimientos del mercado (McQuail, 1998, pp. 27–28).

- *Bien público*, de acuerdo con Serrano, “es aquel que concierne a la colectividad, o que por los valores que encarna tiene una naturaleza universal, con independencia del número de personas que cubra, o que puedan verse afectadas por la trasgresión a dichos valores” (Serrano, 2006, p. 3).

La naturaleza del servicio público está vinculada intrínsecamente al Estado porque es la entidad que lo garantiza y establece la relación normativa. Empero no se limita ahí, sino en el cumplimiento de sus funciones y en la voluntad de la sociedad en general para que éstas se lleven a cabo. Asimismo, en la participación de la ciudadanía en la definición de sus valores y objetivos (Serrano, 2006). Es decir, en la medida en que el servicio público amplía las posibilidades del espacio público y orienta satisfacciones de necesidades sociales de la población, potencia sus alcances como un bien social.

La preocupación por discutir la noción de *servicio público* no sólo se ubica en el plano teórico, también se relaciona con otros factores, como las transformaciones económicas y políticas que han causado la disminución de la participación del Estado en los asuntos públicos; o bien, factores como la dinámica del mercado y su impacto ideológico en los asuntos públicos que han influido decisivamente en la transformación del servicio público.

Además de estos factores, ante la tendencia de expansión del mercado y la privatización de los medios de comunicación en el cambio de siglo, varios sectores sociales se preguntan cuál debería ser el papel del Estado para garantizar el servicio público frente a las condiciones que impone el neoliberalismo. Condiciones como la competencia que enfrentaban los sistemas de radiodifusión pública ante la desregulación y el amplio desarrollo del sector audiovisual privado; los problemas financieros y políticos de los sistemas de radiodifusión pública para transitar al mundo digital o para poner en marcha estrategias de programación creativas e innovadoras que atendieran a minorías y mayorías sociales. Dadas las condiciones que imponía el neoliberalismo en la primera década de este siglo, Bustamante explicaba que los medios públicos se enfrentaban a las siguientes condiciones:

- 1) La presión de las autoridades para minimizar la aportación pública, pasando para ello [en el caso de países ibéricos] por el encargo de informes a consultoras de mercado de nula sensibilidad por el servicio público, como Boston Consulting Group (...) y Deloitte (antigua Andersen Consulting en España) cuyos diagnósticos economicistas han sustentado reducciones drásticas de personal que, en el caso español, han llegado a suponer la prejubilación masiva del personal de más de 50 años, buena parte de la savia creativa de la radiotelevisión pública (Bustamante, 2008, p. 191).
- 2) La concentración en grandes grupos y su imperiosa necesidad de altas tasas de beneficios para remunerar a los capitales extranjeros impulsan a una explotación intensiva y acelerada de los productos y servicios culturales y comunicativos, centrada en pocas fórmulas testadas de éxito que configuran una cultura clónica que empobrece cada vez más el pluralismo cultural. Y cómo esa dinámica va deteriorando en paralelo la ecología insustituible de la creatividad cultural, acabando con la estrategia de catálogo (...) ahogando a las culturas minoritarias, a las creaciones más vanguardistas, acabando en fin con las canteras tradicionales de innovación (Bustamante, 2008, p. 192).

En el debate internacional de principios de siglo, uno de los actores que reclamaba la importancia del papel del Estado para fortalecer la radiodifusión pública fue la propia UNESCO.

Este organismo mundial defendió al servicio público (de radiodifusión) como un medio para promover:

La libertad de expresión para todos los ciudadanos y la existencia de medios pluralistas, independientes y libres; y por la otra, en su vocación a favor de la educación, la ciencia y la cultura como medios para alcanzar la paz, objetivo final de la organización (Serrano, 2006, p. V).

La UNESCO hizo hincapié en que, para lograr dichos objetivos, los ciudadanos debían participar en los servicios de radiodifusión para definir sus objetivos y valores, y no sólo dejar que sean propuestos por los gobiernos y el mercado. Porque la radiodifusión de servicio público era un bien de interés social. Además, la ciudadanía es la que “da contenido a la función política y al servicio público y que participa activamente, a través de las instituciones y mecanismos políticos y jurídicos establecidos o por establecerse, en la construcción de su sociedad y la satisfacción de sus intereses” (Serrano, 2006, p. VII).

Concretamente, se pusieron en la mesa tres temas fundamentales que cuestionaban lo público y la esencia del servicio público de radiodifusión. Éstos eran: 1) la autonomía de los medios públicos con respecto al gobierno y al Estado; 2) el pluralismo como condición para que la radiodifusión respondiera a la participación de mayorías y minorías sociales; 3) el hecho de que “a los medios de comunicación pública les corresponde asumir los grandes temas de las sociedades contemporáneas, como la justicia, la paz, los derechos humanos, la convivencia” (Serrano, 2006, p. X).

En un contexto económico y político mundial, donde la tendencia había sido disminuir la presencia del Estado en los asuntos públicos, las acciones emprendidas por organismos como la UNESCO habían sido importantes en dos vertientes. En primer lugar, al poner en discusión en la agenda internacional la necesidad de fortalecer el servicio público de radiodifusión como medio para ampliar el desarrollo democrático. En segundo, para presionar a los gobiernos, entre ellos a los latinoamericanos, a fin de que pusieran en marcha políticas y marcos jurídicos que garantizaran las condiciones que desarrollaran el servicio público.

La discusión sobre el servicio público se siguió ampliando en otros sectores, como el académico. A pesar de que cada vez cobraba mayor interés, la explicación sobre la noción de servicio público era aún escasa. Incluso autores como Peter Lewis (1993), que habían estudiado el tema de la radio pública, se habían enfocado en el estudio del desarrollo de su estructura, pero poco se habían preguntado en sus escritos qué era el servicio público.

Otros académicos—como Enrique Bustamante (1999, 2002, 2008); David Hesmondhalgh (2008); Hallin y Mancini (2004)— habían identificado las transformaciones del

servicio público en el seno del capitalismo global y centran sus observaciones en Europa occidental. Gaëtan Tremblay (1988) había articulado la noción de servicio público a partir de la experiencia francesa y norteamericana. Valerio Fuenzalida (2000, 2002) había aportado una visión muy fresca sobre América Latina a partir de sus más de 30 años de experiencia laborando en la televisión pública y como investigador. Finalmente, ya en México, Patricia Ortega (2005, 2006) había trabajado a fondo el concepto en la televisión pública y precisado sus características.

#### PROBLEMAS COMUNES EN EL DEBATE INTERNACIONAL

Cada sistema de radiodifusión, principalmente los de radiodifusión pública en el mundo, han materializado el debate internacional en sus actividades cotidianas de producción y marcos regulatorios. No hay un concepto único de servicio público; éste adquiere significado de acuerdo con el contexto sociocultural de cada nación. En los países de Europa y Norteamérica, el debate gira en torno a una revisión del concepto de servicio público y de la función social de los sistemas de radiodifusión pública. Mientras que, en América Latina, la discusión se focaliza en cómo transitar de una radiodifusión estatal o gubernamental al establecimiento de una radiodifusión pública con autonomía política y económica. En muchos de estos casos, se coloca en el centro de la discusión la necesidad de construir un marco jurídico que garantice el desarrollo y consolidación de medios de servicio público; el debate empieza por la definición jurídica de los conceptos de servicio público y medios públicos. Si bien Argentina (2009) y México (2014) han obtenido logros sustanciales al respecto, aún en la mayor parte de los sistemas de radiodifusión estatal en América Latina esta conversación es escasa.

Por otra parte, hay cuestiones que parecen ser comunes para los sistemas de radio de servicio público europeos y norteamericanos, en los que queda claro que hay una transformación en el concepto y en los que existe una mayor tradición en el servicio. Algunas naciones han establecido prioridades diferentes en sus modelos de radio pública, entre las cuales se destaca el tema de la regulación (en Francia y España); la autonomía con respecto a los poderes políticos (sobre todo en Francia y el sur de Europa); “la descentralización y el acceso plural” a los medios (Ortega, 2007, p. 88), y la situación presupuestal en prácticamente todos los países (Martell, 2017).

Es importante mencionar que los casos incluidos enfrentan constantemente la misma amenaza: los impactos de la economía de mercado en la radiodifusión pública. Las problemáticas comunes que encaran los países analizados se traducen en:

1. La noción de servicio público está en constante revisión, porque sus fines no son los mismos en la sociedad de la información que aquellos de la posguerra: los sistemas iniciaron con el fin de reforzar la identidad nacional en cada nación, promover la cohesión social y defender los valores culturales característicos de las sociedades europeas, etc. Hoy estos medios enfrentan el reto de responder a las necesidades de sociedades multiculturales y políticamente más complejas. De aquí que, independientemente del país, la revisión del concepto tiene que ver con la forma en que las radios de servicio público atienden a las mayorías y minorías sociales y “la función que cumplen o están dejando de cumplir las televisoras [y radios] públicas para el desarrollo del debate en el espacio público como manifestación de la democracia avanzada” (Ortega, 2007, p. 89).

Otra de las características de la redefinición del concepto se debe a cómo los sistemas de radiodifusión pública hacen frente a una crisis propiciada por la desregulación que ha dado fortaleza a la radiodifusión privada.

2. Definir políticas públicas que vinculen los sistemas de servicio público a un proyecto de nación; transmitir contenidos de utilidad social para una sociedad cada vez más diversa y plural; incluir más voces que representen a los grupos sociales a través de productores independientes; lograr el acceso universal cuando las sociedades tienden a ser más desiguales; producir contenidos digitales plurales para naciones multiculturales; mantener un periodismo independiente; redefinir el papel de los consejos audiovisuales que representan diversos grupos de la sociedad; brindar a los ciudadanos, mediante este servicio, el derecho a la información; contribuir a fortalecer la identidad nacional, construcción ciudadana y a potencializar el debate en el espacio público.
3. El servicio público tiene que incluir una programación de utilidad social, incluso para algunos autores, estética, ética y de calidad, en todos los géneros y para todos los ciudadanos. Debe tomar en cuenta las minorías de la sociedad y los grandes temas críticos de una sociedad. Especialmente, los sistemas de radiodifusión pública comparten la problemática de crear contenidos dirigidos a los inmigrantes con el fin de que puedan contribuir a su integración a las sociedades.
4. El servicio público se remite al interés general y es una obligación del Estado. La gestión de un servicio público puede entregarse a empresas públicas o a empresas privadas; las instituciones de servicio público deben cumplir las exigencias de continuidad de servicio, accesibilidad o igualdad y adaptabilidad. La actividad de interés

general no puede abandonarse en 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 órgano jurídico especial.

- 5) El servicio público no persigue la finalidad de lucro. Su calidad de público no tiene que ver con el origen de su financiamiento. La radio de servicio público tiene que difundirse por varios canales de comunicación que tomen en cuenta la diversidad de intereses de los grupos sociales.

Como se ha analizado, la expansión del neoliberalismo ha impuesto nuevas condiciones en el desarrollo del servicio público en las primeras décadas de este siglo. No obstante las presiones de la supremacía de los valores del mercado, en la mayor parte de Europa occidental se ha mantenido el interés por actualizar y fortalecer a los medios públicos de radiodifusión; en años recientes, México ha hecho lo mismo, especialmente con la puesta en marcha de mecanismos como los consejos ciudadanos de programación y las defensorías de las audiencias.

Nuevos retos se imponen a estos medios, pero es cierto que prevalecen los valores y las funciones fundamentales: la universalidad, la atención de la diversidad social y cultural, y la pluralidad política. Asimismo, existen condiciones como la exigencia de una programación distinta a la que se difunde en los medios comerciales.

## EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO DE RADIODIFUSIÓN

Después de revisar diferentes perspectivas sobre la noción de servicio público desde distintos autores y tras haber estudiado modalidades representativas de sistemas de radio pública en el mundo en el contexto neoliberal, se ha evidenciado que no hay una noción única y definitiva que explique el concepto.

La noción de *servicio público* es diferente a la de *medio público*. El servicio público es el rasgo más importante que define la existencia de un modelo de radio pública. Se trata de un servicio garantizado por el Estado, el cual tiene la finalidad de ampliar la conversación en la vida pública y proveer información, educación, entretenimiento y difusión de la cultura para los ciudadanos a través de contenidos de utilidad social. Asimismo, es una plataforma para que los grupos sociales puedan participar y obtener visibilidad y reconocimiento. De esta manera, el servicio público contribuye al desarrollo social y democrático de los países (Martell, 2017).

Cada país ha desarrollado su propia noción de acuerdo con su contexto sociohistórico y la relación que el medio ha establecido con el Estado y la sociedad, así como con las condiciones impuestas por el mercado de la industria audiovisual.

Algunas naciones, sobre todo las más democráticas, han podido poner en marcha este servicio como una forma de garantizar a sus ciudadanos el derecho a la comunicación, para contribuir a la ampliación del debate en el espacio público y a la construcción de la ciudadanía, principalmente. En estos días, esta noción continúa en revisión y legitimándose en el marco del neoliberalismo. A pesar de los cambios económicos y tecnológicos en el mundo en las últimas décadas, se sigue discutiendo en diferentes países la necesidad de mantener los servicios de radiodifusión pública, porque se ha revaluado la contribución que han hecho al desarrollo cultural y democrático.

No obstante que son muy distintas las nociones, se observa que existen condiciones que son comunes y forman parte del concepto mismo del servicio público, o bien, establecen sus principios básicos. Son condiciones que el Estado garantiza y desde donde el medio se define e instituye responsabilidades; las citamos a continuación:

1. Institucionalidad.
2. Universalidad.
3. Finalidad de no lucro.
4. Autonomía económica y política.
5. Participación social.

A partir de las condiciones retomadas de los modelos internacionales de radiodifusión pública —como los nórdicos, de Europa central, BBC, Norteamérica y algunos de América Latina, como el mexicano— y las posturas de los autores estudiados, en las siguientes líneas se definirán las características principales del servicio público:

1. *Institucionalidad*. El marco jurídico principalmente le otorga institucionalidad a un medio. Patricia Ortega afirma que:

Lo que le da el carácter de público a un medio es, en primer término, su naturaleza jurídica, es decir, la manera como es conceptualizado y delimitado por una ley o normatividad específica. Por otra parte, está su función de servicio. En la práctica estos factores adoptan una modalidad particular de acuerdo con la institucionalidad que el medio adquiera en un contexto histórico determinado (Ortega, 2006, p. 49).

El marco jurídico es también importante para establecer las políticas institucionales de un medio público, las cuales delinean la responsabilidad y compromiso social de la emisora



independientemente del director en turno. Cuando no hay una regulación ni políticas institucionales claras, como ocurría en México en la primera década de este siglo, “se propicia —como lo observa Ortega— que existan condiciones desiguales en su operación y administración” (Ortega, 2007, p. 200).

2. *Universalidad.* Se refiere al alcance geográfico y de los contenidos de la radiodifusión. Es una forma mediante la cual el Estado puede ampliar el bienestar social a los ciudadanos que se encuentran en diferentes partes del país. El Estado garantiza que todos los ciudadanos tengan acceso al servicio público.

Sistemas de radio pública, como la ABC en Australia (ABC National y ABC local) o la BBC (específicamente “Radio 4”), son ejemplos de cómo se puede cumplir la universalidad, porque su servicio llega a prácticamente todos los puntos del Reino Unido. Con ello los ciudadanos se pueden enterar de los asuntos de la vida pública que ocurren en la nación.

Dadas las características de las sociedades contemporáneas, cada vez es más importante que el principio de universalidad se logre a través de contenidos plurales y diversos, porque no basta con que exista alcance geográfico, sino también el acceso de los diferentes grupos políticos y socioculturales (mayorías y minorías) que convergen en una nación sin importar sus intereses, gustos o hábitos.

3. *Finalidad de no lucro.* Es una de las características centrales que definen al servicio público, porque por principio no se puede lucrar con contenidos para un grupo o una persona en particular. El lucro está intrínsecamente relacionado con los intereses personales, mismos que en cualquier momento pueden hacer cambiar el eje programático en beneficio de la publicidad, intereses políticos o financieros. El servicio público, por el contrario, busca servir a una gran diversidad de escuchas ya sea en una esfera local, nacional o supranacional (Fuenzalida, 2002, p. 128).
4. *Autonomía económica y política.* El Estado garantiza las condiciones para que haya autonomía y los medios tienen que comprometerse a ejercerla.

La autonomía económica es uno de los rasgos que más ha causado cuestionamientos y discusión debido a las modificaciones en el financiamiento de los medios públicos en años recientes. El modelo de financiamiento de una radio pública no es igual al lucro. Hoy día, existen diversas formas de financiamiento para el servicio público que no buscan rentabilidad económica para negocio personal sino para el beneficio de las radiodifusoras.

Valerio Fuenzalida (2000) identifica cuatro tipos de financiamiento para subvencionar la programación: 1) El financiamiento público por canon o por subsidio gubernamental. 2) El financiamiento publicitario. 3) El pago directo por consumo. 4) El modelo mixto.

5. *Participación social*. La participación de ciudadanos y representantes de la sociedad civil es importante para que se ejerza la autonomía de un medio. La participación es un mecanismo en el que convergen actores sociales miembros de una comunidad o país: políticos, ciudadanos, empresarios y otros líderes de la sociedad civil, etc. La participación es condición esencial en el servicio público y así lo es el compromiso ético de los mismos.

La investigadora Rosalía Winocur (2002, 2007) ha investigado ampliamente sobre cómo la radio contribuye a construir ciudadanía mediante la participación ciudadana. Winocur:

Ubica el problema en el surgimiento de nuevas identidades y la pugna de diversos grupos por el reconocimiento y visibilidad de sus intereses. Esta línea de reflexión particularmente desarrollada en Estados Unidos y en Europa a raíz de las reivindicaciones de las minorías, ha ido cobrando importancia en América Latina. (Winocur, 2007, p. 10).

Serrano observa a los procesos de participación en un medio como “una saludable reacción que intenta restablecer la acción del sujeto en la construcción y desarrollo de los procesos históricos” (Serrano, 2006, p. XII), porque representan formas de “reconstrucción social y ciudadana” y de la diversidad cultural y plural.

La utilidad social está íntimamente relacionada con la función que cumple. Los contenidos son el catalizador principal de la existencia del servicio público; además atienden una *utilidad social* específica, la cual puede ser evaluada con respecto a cuatro *funciones sociales* (Martell, 2017):

1. Informativa.
2. Educativa.
3. Difusión cultural.
4. Entretenimiento.

## CONCLUSIONES

La transformación de la noción de servicio público se encuentra en constante revisión en cada país. Particularmente, la regulación de la radiodifusión pública ha sido, en este siglo, un tema de debate en distintas naciones debido a los adelantos tecnológicos y la situación económica, entre otras razones. Algunos países, como España y Argentina, hace unos años reformaron sus leyes con el fin de actualizar los objetivos y funcionamiento de los medios públicos. A pesar de los cuestionamientos sobre la forma en la que se aprobaron las leyes, la definición jurídica ha sido esencial para que el Estado garantice la difusión del servicio público con el fin de ampliar la discusión en el espacio público y contribuir a que los ciudadanos ejerzan la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y construyan su identidad ciudadana y la democracia.

En los países que aspiran a consolidar una democracia, el servicio público funge como una de las múltiples funciones sociales del Estado moderno, a través de la cual éste debe ampliar el bienestar de la sociedad y promover la vida pública a favor del bien común. De acuerdo con Serrano, el servicio público está “orientado a la satisfacción de necesidades de la sociedad, surgidas con relación al bien público y al interés público y cuya responsabilidad de prestación, corresponde principalmente al Estado” (Serrano, 2006, p. 3).

No obstante los logros de las corporaciones de difusión pública de la Europa socialdemócrata durante el periodo de la posguerra, cada día existen radios que cubren universos más locales y regionales. Los modelos públicos de radio de Estados Unidos, Australia y Canadá han creado redes de programación y estaciones que proveen de programación en este nivel. Una de las razones se debe a que es difícil atender con los mismos contenidos a toda una nación con características muy diversas; asimismo, porque las producciones nacionales son muy caras. Lo más importante es que la regionalización de la universalidad ha mantenido niveles de calidad e incluso, en algunos casos, como la emisora “Pacifica Radio”, en California, han consolidado audiencias muy participativas.<sup>2</sup> En España, por ejemplo, el principio de la universalidad se promueve mediante la producción interna, “potenciando la descentralización territorial de acuerdo con las tradiciones y ventajas comparativas de cada centro regional” (Bustamante, 2002, p.190).

En el debate internacional, cada país ha ido resolviendo la forma de financiamiento de diferente manera. Algunos sistemas no han estado de acuerdo con un financiamiento pleno de estos medios en el mercado. Estos medios han regresado al modelo de financiamiento del

<sup>2</sup> Han existido otras experiencias de radiodifusión desde el siglo xx, como las *radios libres* en Europa, radios comunitarias, entre otras, las cuales han tenido otro tipo de financiamiento distinto al del Estado, y que de igual modo han podido fomentar la participación social en la producción de contenidos de utilidad social.

Estado (Francia y España). El financiamiento público por canon o por subsidio gubernamental también se está discutiendo, debido a la introducción de la tecnología y a que ciertos grupos políticos y económicos, generalmente los más conservadores —como en el Reino Unido— no están de acuerdo en que el Estado tenga que asistir a la radiodifusión pública.

Independientemente de la postura sobre el financiamiento, cierto es que las experiencias de los modelos estudiados demuestran que cuando un medio tiene su financiamiento propio puede cumplir con mayor facilidad sus funciones como institución de servicio público y mantener su autonomía con respecto a grupos poderosos.

El proceso de participación social se ha visto mermado en las últimas décadas a partir del debilitamiento del Estado, porque éste no ha podido proveer nuevos mecanismos de participación institucional y fortalecer los ya existentes.

Finalmente, las cinco condiciones que acabamos de definir se traducen en funciones concretas en los contenidos de los medios de servicio público. Es a través de la *utilidad social* de los contenidos que la radio pública cumple con la responsabilidad social y cultural. No basta con que el medio goce de una definición jurídica o de autonomía, sino que tenga un compromiso con la sociedad en sus emisiones cotidianas. Es por ello que la producción de contenidos en las experiencias de modelos de radiodifusión pública exitosos buscan la coherencia con los principios de servicio público.

El debate aquí presentado nos ofrece elementos conceptuales para poder desarrollar una noción del servicio público de radiodifusión en la era global digital, los cuales todavía se encuentran trazados bajo la lógica del neoliberalismo.

## REFERENCIAS

- Albert, P., y Tudesq, A. (1982). *Historia de la radio y la televisión*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Blumler, J. (1991). *Broadcasting finance in transition, A comparative handbook*, Nueva York: Oxford University Press.
- Bustamante, E. (1999). *La televisión económica*. Madrid: Gedisa.
- Bustamante, E. (2002). Nuevas fronteras del servicio público y su función en el espacio público mundial. En J. Vidal (Ed.). *La ventana global: ciberespacio, esfera pública mundial y universo mediático* (pp. 181–194). Madrid: Taurus.
- Bustamante, E. (2008). El servicio público ante la era digital. En Fernández, I., y De Moragas, M. (Eds.), *Comunicación y políticas culturales en Europa*. Barcelona: Generalitat de Catalunya (Colección Lexikon).
- DeFleur, M. L. & Ball-Rokeach, S. (1989). *Theories of mass communication*. New York: Longman.

- Fuenzalida, V. (2000). *La televisión pública en América Latina. Reforma y privatización*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Fuenzalida, V. (2002). Medios públicos. En S. Beatriz (Ed.). *Los medios electrónicos en el marco de la Reforma del Estado en México*. México: Fundación Konrad Adenauer.
- Hallin, D. & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems. Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hesmondhalgh, D. (2008). *The cultural industries*. Londres: Sage.
- Lewis, P. (1993). *El medio invisible. Radio pública, privada, comercial y comunitaria*. México: Paidós.
- Martell, L. (2017). *Hacia la construcción del servicio público de radio en México en tiempos del neoliberalismo. El caso de Radio Educación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- McQuail, D. (1998). *La acción de los medios; los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ortega, P. (2005). Medios de Estado, una transición incompleta. En Solís, B. (Ed.). *Retos y perspectivas de la comunicación en el marco de la Reforma del Estado*. México: Fundación Konrad Adenauer.
- Ortega, P. (2006). *La otra televisión. Por qué no tenemos televisión pública*. México: UAM-Xochimilco.
- Ortega, P. (2007). *Muchos canales no es sinónimo de pluralidad. Dos empresas una voz. Anuario de investigación 2006*. México: UAM-Xochimilco.
- Peacock, A. (1986). Report of the Committee on financing the BBC. Londres: House of Commons Parliamentary.
- Pierre, A., & Tudesq, A.-J. (1982). *Historia de la radio y la televisión*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Serrano, A. (2006). *Marcos constitucionales y el servicio público de radiotelevisión en América Latina. Un tema relevante para la UNESCO*. San José: UNESCO.
- Tremblay, G. (1988). La noción de servicio público. *Revista Telos*, (14), 60–67.
- Winocur, R. (2002). *Ciudadanos mediáticos, la construcción de lo público en la radio*. Barcelona: Gedisa.
- Winocur, R. (2007). La participación en la radio: una posibilidad negociada de ampliación del espacio público. *Revista Razón y Palabra* [en línea], (55). Disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n55/rwinocur.html>