

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MEDIOS PÚBLICOS

CITIZENS' PARTICIPATION AND PUBLIC MEANS OF COMMUNICATION

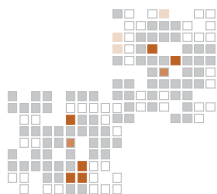
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E MEIOS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICOS

Patricia Ortega Ramírez

■ Doctora en Ciencia Política con orientación en Comunicación. Profesora e investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco. Autora de *La otra televisión. Por qué no tenemos televisión pública* (Editorial E y UAM X, México, 2006).

■ Email: ortegapat@gmail.com.

192



RESUMEN

Este artículo pretende contribuir a la reflexión de la relación entre ciudadanía, medios y poder político, así como discutir el papel de los medios públicos en el desarrollo democrático. Se hace también una revisión de los cambios legislativos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión en México ocurridos en 2013 y 2014 y sus repercusiones en el desarrollo de medios públicos.

PALABRAS CLAVE: PARTICIPACIÓN SOCIAL; CONSEJO CIUDADANO; ESPACIO PÚBLICO; REFORMA CONSTITUCIONAL.

ABSTRACT

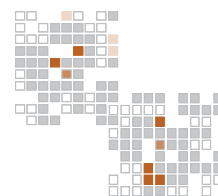
This article aims at contributing to the reflection on the relationship between citizens, the media and the political power, as well as discussing the role of the public communication media in democratic development. One proposes a revision of the legislative changes in the telecommunications and broadcasting area that occurred in Mexico in 2013 and 2014 and their repercussions for the development of public media.

KEYWORDS: SOCIAL PARTICIPATION; CITIZENS' COUNCIL; PUBLIC SPACE; CONSTITUTIONAL REFORM.

RESUMO

Este artigo visa contribuir para a reflexão sobre a relação entre os cidadãos, mídia e poder político, bem como discutir o papel dos meios de comunicação públicos no desenvolvimento democrático. Propõe-se a revisão das alterações legislativas no domínio das telecomunicações e da radiodifusão no México ocorridas em 2013 e 2014 e suas repercussões para o desenvolvimento do meios públicos.

PALAVRAS-CHAVE: PARTICIPAÇÃO SOCIAL; CONSELHO CIDADÃO; ESPAÇO PÚBLICO; REFORMA CONSTITUCIONAL.



Con altibajos y en distintas modalidades la democracia ha ido avanzando en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos, en la política y en sus instituciones ha ido disminuyendo, mientras que ha aumentado el interés por la ciudadanía de las instituciones del Estado. La participación ciudadana en distintos ámbitos de la vida pública se ve como un recurso con el que se busca afrontar diversos obstáculos que se interponen en el desarrollo de las sociedades democráticas. La ciudadanía de las instituciones públicas con frecuencia ha sido considerada como modelo providencial para evitar la corrupción, la injusticia, el clientelismo político y otros males que aquejan a nuestras sociedades. Pero ¿cuáles son los alcances y limitaciones que el empoderamiento de lo ciudadano tiene en una estructura social y política en la que prevalece una escasa cultura cívica, una preocupante desigualdad socioeconómica y una alta concentración de los medios y estructuras de comunicación e información?

El politólogo Robert Dahl advierte que:

Si un país ha de mantener sus instituciones democráticas a través de sus inevitables crisis, necesitará un cuerpo de normas, creencias y hábitos que provean apoyo para las instituciones en buenos y malos tiempos —una cultura democrática que sea transmitida de una generación a la siguiente. Una cultura democrática no sólo apoyará los derechos, libertades y oportunidades fundamentales que las instituciones democráticas requieren. También contribuirá con la formación de personas que avalarán la ampliación de estos derechos y oportunidades. Ciertamente la historia de siglos recientes demuestra que es precisamente en países democráticos donde las libertades prosperan. (Dahl, 2004)

La discusión académica en torno al concepto de democracia busca explicar la evolución, los alcances y limitaciones que han desarrollado los siste-

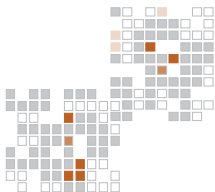
mas democráticos en distintas partes del mundo. En esta discusión, el tema de lo público resulta central para entender también la calidad de la democracia en las sociedades modernas.

¿Cómo entender la esencia de derechos fundamentales tales como libertad de expresión, acceso universal, derecho a la comunicación, rendición de cuentas y transparencia sin considerar el bien público y los principios del servicio público? ¿Cómo evaluar la influencia social y política de los modernos medios de información sin considerar las transformaciones del espacio público en las sociedades globalizadas e interconectadas? ¿Cómo desarrollar una vigorizante cultura cívica sin reivindicar el valor de lo público? ¿Cómo garantizar el derecho a la comunicación sin la renovación y fortalecimiento de los sistemas públicos de medios de comunicación?

Desde los distintos enfoques teóricos y metodológicos en los que se ha inscrito históricamente el debate sobre lo público, se le han asociado diversos significados. Sin duda, la especificidad del término ha dependido de las interrelaciones que existen entre los actores políticos y sociales en contextos determinados. Sin embargo, no se trata sólo de un problema semántico, junto a los diversos sentidos que adquiere el concepto de lo público en una realidad social determinada subyace una manera de reconocer y de ejercer derechos sociales y políticos, una idea de equidad y de participación de los ciudadanos en la vida pública o, por el contrario, de desigualdad y autoritarismo; es, al fin de cuentas, una expresión de las relaciones entre un sistema político, los ciudadanos y otras instancias de poder.

Comunicación y democracia

Entre las distintas modalidades que adquiere la noción de lo público resulta particularmente relevante, examinar las representaciones que adopta el concepto de espacio público en las sociedades contemporáneas y reconocer sus alcances y limi-



Es innegable que los medios y la tecnologías de la comunicación y la información acaparan cada vez más la esfera pública donde se dirimen asuntos que afectan a distintos grupos sociales.

taciones como generador de nuevas formas de regulación social y puntal de valores democráticos.

Tradicionalmente, al espacio público se le ha entendido como la esfera de la expresión, de la deliberación y de la comunicación de los ciudadanos. El espacio público se constituye como una esfera intermedia entre la sociedad civil y el Estado que mantiene una relación con lo político pero que no se agota en lo gubernamental. Con el avance de las democracias, los cambios en la organización económica mundial y la gran influencia que han alcanzado los medios de comunicación de masas se han incorporado nuevos elementos al debate de lo público. Estos se refieren de manera esencial al carácter plural y global que adquiere el espacio público en las sociedades modernas.

La discusión política y académica más reciente concibe lo público como el espacio de la pluralidad, en él se expresan complejos entramados sociales con necesidades e intereses lingüísticos, étnicos, políticos y culturales muy diversos. Pluralidad y diversidad se erigen como pilares imprescindibles en la construcción de identidad y lo público se hace cargo de las diferencias al reconocer necesidades, derechos y obligaciones de mayorías y minorías sociales en el desarrollo de la vida en común y donde la comunicación tiene una función importante para procurar la cohesión social tan necesaria para el fortalecimiento de la identidad.

En este sentido, el inglés, Roger Silverstone afirma que:

La pluralidad constituye lo público y sólo en lo público puede desarrollarse la acción, en el reconocimiento de un espacio compartido en el que la aparición de los actores –su presencia en mutua compañía como seres que actúan, visibles y audibles- es la precondition de un com-

promiso eficaz con el mundo. Ese compromiso confiere al mundo su materialidad, su realidad. (Silverstone, 2010, p: 62-63)

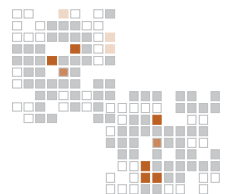
La comunicación, entendida como “un proceso de reflexión colectiva” se convierte en el medio idóneo para la expresión abierta de consensos y disensos y para la construcción de acuerdos, de reglas y mecanismos para la regulación social. En este sentido, Silverstone retoma a Cmiel (1996) para exponer el pensamiento de Hanna Arendt:

...la noción de comunicación no es, ante todo, la idea de una comprensión compartida, precondition de la comunidad, como muchos académicos especialistas en medios querrían creer, sino un proceso de reflexión colectiva.

La comunicación –dice ella, y todos lo sabemos ahora- es un baluarte contra la tiranía y, en cuanto tal, condición previa para la ciudadanía. Sin embargo, no se la debe definir de una manera muy restringida. La comunicación incluye lo preformativo y la narrativa, incluye lo personal y lo retórico (Silverstone: 72)

Los medios, particularmente la radio, la televisión y ahora también las redes sociales representan la expresión más moderna del espacio público, no sólo han transformando la naturaleza de lo público sino que han relativizado, las fronteras entre lo público y lo privado. En el nuevo contexto mediático y de convergencia digital pareciera que nada puede ser totalmente público o verdaderamente privado, los linderos que separan a uno del otro son cada vez más débiles y confusos.

Los acontecimientos de la vida pública son cada vez más visibles para los ciudadanos que, a través de diversos soportes tecnológicos, no sólo acceden a



Durante más de treinta años el Estado mexicano se negó a reglamentar el derecho a la información y a reformar el marco jurídico de la radiodifusión a pesar de históricas las exigencias sociales.

ellos prácticamente desde cualquier parte del mundo, sino que también pueden comentar, recriminar, opinar, difundir e intercambiar información desde casi cualquier lugar en el que se encuentren.

Conectividad, inmediatez y visibilidad son, sin lugar a dudas, la esencia y sostén de los procesos de comunicación e información. Pero cuando un medio no informa con profundidad, tiende a sesgar y parcializar la noticia, no investiga los hechos y suele dar respuestas o conjeturas apresuradas, lejos de contribuir a la formación de ciudadanía y al desarrollo de una sana cultura política, más bien logra lo contrario, despolitiza, inmoviliza y desmoraliza a los ciudadanos, sobre todo cuando éstos carecen de oportunidades para acceder a otras fuentes de información que les permita contrastar, confirmar o documentar los hechos.

Es innegable que los medios y la tecnologías de la comunicación y la información acaparan cada vez más la esfera pública donde se dirimen asuntos que afectan a distintos grupos sociales. Sin embargo, al menos en lo que se refiere a los medios tradicionales como la radio y la televisión, la decisión sobre los temas de la agenda pública, su tratamiento y oportunidad sigue siendo de unos cuantos, de los que controlan las empresas de comunicación. Ellos deciden qué ciudadanos pueden expresarse en los medios masivos y a quiénes excluyen. La accesibilidad en el espacio público mediatizado es entonces limitada y el interés particular se impone al interés público.

El cambio digital presenta nuevas cualidades que contribuyen a ampliar y diversificar la participación social y potenciar la influencia del espacio público pues genera nuevas opciones de acceso y de interacción entre Estado, sociedad y medios. Sin embargo aquí también existe el ries-

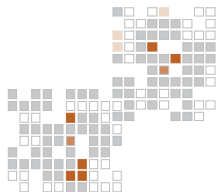
go de que estas relaciones se vean afectadas por la voracidad de los fuertes intereses económicos que acaparan el mercado de las telecomunicaciones sobre todo cuando no existe una política de Estado que pondere de manera significativa el servicio público en la regulación de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

En el nuevo espacio mediatizado y digitalizado, la construcción de sistemas de comunicación más democráticos y participativos se enfrenta a la necesidad de revalorar la importancia del servicio público para garantizar el acceso plural y equitativo de los ciudadanos a los nuevos soportes de la comunicación y para generar un mercado mediático más competitivo y equilibrado. Los medios públicos pueden tener un papel fundamental en la regulación del ejercicio de la comunicación.

Políticas de comunicación y medios públicos en México

En países como México, la democratización de las estructuras de comunicación se dificulta debido a que los medios se encuentran exageradamente concentrados en tan sólo unas cuantas empresas. Los intereses privados se han impuesto al desarrollo de la industria de la radio, la televisión y las telecomunicaciones. La radiodifusión comercial históricamente ha recibido un trato preferencial por parte de los gobiernos en turno. Mientras que los medios que no persiguen fines de lucro y que tienen una función social, cultural, educativa y de entretenimiento de calidad han tenido que subsistir a la discriminación con la que la mayoría de las veces son tratados por el propio Estado.

El análisis de los datos de infraestructura de estaciones publicado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) nos muestra que has-



ta noviembre de 2014, se habían otorgado 1669 frecuencias para radio incluyendo emisoras de amplitud modulada, frecuencia modulada y onda corta. De éstas, sólo 450 eran licencias para estaciones sin fines de lucro otorgadas por el Estado para uso público y social.¹ El resto, 1219 eran licencias de carácter comercial. De las 450 radiodifusoras para uso público y social, aproximadamente el 61 por ciento estaba asignado al gobierno federal, a los gobiernos estatales² y municipales.

En la misma fecha, se registraron 1063 canales de televisión, de los cuales 308 eran para uso público y social y 755 para uso comercial. De esos 308 canales, el 92.7 por ciento había sido otorgado a los gobiernos estatales, federal y municipal. Mientras que el resto de las frecuencias había sido asignado a universidades o instituciones educativas de carácter público y a asociaciones civiles o patronatos. Cabe aclarar que este recuento incluye todas las frecuencias que hasta ese momento habían sido otorgadas a las instituciones mencionadas, pero no necesariamente todas ellas se encontraban en operación en dicha fecha. (Ortega, 2015)

El caso de las telecomunicaciones no es muy distinto al de la radiodifusión, a pesar de que el nuevo marco regulatorio ha impuesto más límites al acaparamiento de las telecomunicaciones, particularmente a los intereses del empresario Carlos Slim. Hasta mediados de 2015, este empresario controlaba el 62% de la telefonía fija y el 69% de la telefonía celular, a través de dos compañías, Telmex y Telcel,

Es un hecho que la excesiva concentración de las estructuras de comunicación no contribuye a la democratización del espacio público ni al desarrollo de una opinión pública más plural, reflexiva y crítica. Una democracia más amplia requiere de un espacio público más abierto y diversificado.

Durante más de treinta años el Estado mexica-

no se negó a reglamentar el derecho a la información y a reformar el marco jurídico de la radiodifusión a pesar de históricas las exigencias sociales. Durante todo ese tiempo, miembros de la sociedad civil organizada, estudiosos e investigadores de la comunicación y algunos actores de la política generaron diversas propuestas para reformar el marco jurídico de los medios audiovisuales y las telecomunicaciones con las que se pretendía garantizar la pluralidad en el acceso a la radio y la televisión, condiciones para una competencia más equitativa, derechos para las audiencias, fortalecer verdaderos medios públicos y acceso universal a internet, entre otras demandas.

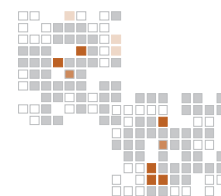
En 2012 el presidente Enrique Peña Nieto, a penas iniciando su gobierno, junto con los tres partidos hegemónicos en el Congreso, Acción Nacional (PAN), el de la Revolución Democrática (PRD) y su propio partido, el Revolucionario Institucional (PRI), impulsaron reformas a la Constitución en distintos ámbitos de la vida social, económica y política. Entre ellas, estuvo la reforma a diversos artículos de la Constitución mexicana para la radiodifusión y las telecomunicaciones que fue promulgada en junio de 2013. Por primera vez, en nuestro país se reconoció a la Radiodifusión como un servicio público de interés general, se creó un órgano regulador autónomo para la radiodifusión y las telecomunicaciones y se estableció la concesión como la única figura jurídica para los distintos tipos de uso y explotación del espectro radioeléctrico: comercial, público, social y privado.

En el caso específico de los medios públicos, que es el tema que nos interesa en este artículo, la Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2013 produjo dos avances importantes:

1. Se definieron principios esenciales para el desarrollo de la radio y la televisión de carácter público. En el artículo décimo transitorio constitucional quedó asentado por primera vez

¹ Las estaciones de carácter comunitario e indígena están reconocidas en el rubro de lo social.

² Se refiere a gobiernos regionales.



en la historia de la radiodifusión sin fines de lucro de nuestro país que:

Los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. (*Diario Oficial de la Federación*, 2013).

2. Entre las modificaciones que se hicieron al artículo sexto constitucional, en la fracción V, se concibió la creación de una institución para el servicio público de radiodifusión sin fines de lucro y de carácter nacional. La reforma constitucional en esta materia fue excesivamente específica en cuanto a las características que este organismo debía tener para garantizar sus atribuciones como medio de servicio público. En este sentido, la norma puntualizó que:

La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad. (Ibidem).

Más aún, a este organismo lo dotó de un Consejo Ciudadano como una forma de asegurar su independencia y una política editorial imparcial

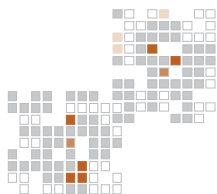
y objetiva. La reforma constitucional también instituyó las modalidades para la integración de los miembros de dicho órgano: “Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos de la Comisión Permanente.” (*Diario oficial de la Federación*, 2013)

La reforma constitucional generó amplias expectativas en ciertos sectores de la sociedad civil y de la política sobre las posibilidades de llevar a cabo la transición de medios gubernamentales a medios públicos en nuestro país. Sin embargo, en el caso de las frecuencias de radio y televisión que se encuentran en poder del gobierno federal y de los gobiernos locales, esos principios constitucionales no fueron bien recogidos por la ley secundaria que fue expedida un año después, en julio de 2014.

El incierto camino a la desgubernamentalización de los medios públicos

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no creó condiciones favorables para el desarrollo de la radiodifusión pública en nuestro país. Siguiendo el mandato constitucional ordenó la transición de los permisos que era la figura con la que durante muchos años operaron los medios sin fines de lucro a la nueva modalidad de concesión de uso público y social. En su artículo décimo séptimo transitorio, esta Ley estableció que:

Los permisos que hayan sido otorgados a los poderes de la Unión, de los estados, los órganos de Gobierno del Distrito Federal, los municipios, los órganos constitucionales autónomos e instituciones de educación superior de carácter público deberán transitar al régimen de concesión de uso público, mientras que el resto de los permisos otorgados deberán hacerlo al régimen de concesión de uso social.



La participación de ciudadanos en la estructura de un medio, puede contribuir al fomento de la comunicación pública, a la que desde luego no habrá que confundir con la comunicación de gobierno.

Para transitar al régimen de concesión correspondiente, los permisionarios deberán presentar solicitud al Instituto Federal de Telecomunicaciones, quien resolverá lo conducente, en un plazo de noventa días hábiles.

Pero los legisladores no quisieron garantizar en la propia Ley las condiciones para que los medios públicos tuvieran los atributos que la Constitución había establecido en el décimo transitorio. Ellos decidieron que fueran las dependencias de medios, las que definieran cómo cumplirán con la independencia editorial, la autonomía de gestión financiera, la participación ciudadana, la defensa de los contenidos, la transparencia y rendición de cuentas.

Resulta paradójico que sean los gobiernos, muchos de ellos acostumbrados a lucrar políticamente con estos medios, los que deban precisar mecanismos para garantizar la autonomía de gestión o la independencia editorial de las emisoras en su poder. Por su parte el Instituto Federal de Telecomunicaciones, que es el órgano regulador creado por la misma reforma constitucional, no ha sido contundente en sus decisiones con respecto a los medios públicos, más bien ha entorpecido la transición de la radiodifusión oficial a la pública y ha restado certeza al proceso de desgubernamentalización, al no establecer con claridad los criterios con los que éste llevará a cabo la certificación de las modalidades que presenten las instituciones de medios para cumplir con los requisitos que establece la Ley y los propios lineamientos generales para la transición de concesiones que elaboró el órgano regular, lo que da cabida a la discrecionalidad. Está en riesgo la única oportunidad que brinda la Ley para dotar a estos medios de condiciones

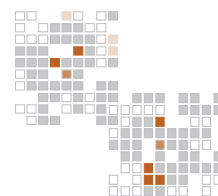
mínimas para sustentar su carácter público y disminuir la vulnerabilidad política y económica en la que suelen desempeñarse los medios en manos de los poder político.

No obstante esta situación, es importante reconocer la importancia que el IFT otorgó a la creación de consejos ciudadanos como uno de los requisitos para otorgar a las dependencias la concesión de uso público. En este sentido, las instituciones deberán establecer reglas para:

La conformación de un Consejo Ciudadano plural que garantice una elección transparente y democrática de sus miembros así como su funcionamiento independiente y eficaz para garantizar su independencia editorial, la participación ciudadana y la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. (*Diario Oficial*, 24 de julio de 2015)

Este es el único punto que los comisionados del IFT definieron con mayor amplitud a diferencia de los demás requisitos que solamente fueron enumerados sin ninguna argumentación.³ La creación de un consejo ciudadano no es un asunto menor, si bien en los lineamientos no se aclara que se entiende por “una elección transparente y democrática”, ya es un principio relevante el hecho que se exija la creación de este tipo de organismos con las funciones que el artículo le atribuye. La participación de ciudadanos en la estructura de un medio, puede contribuir al fomento de la comunicación pública, a la que desde luego no habrá que confundir con la comunicación de gobierno. Estos consejos podrán desarrollar tareas relacionadas con la evaluación, orientación, gobierno y rendición de cuentas

³ Ver artículo 8 de los lineamientos generales que el propio IFT elaboró para el otorgamiento de concesiones.



de las radios o televisoras donde se inserten. Su participación en la definición de reglas para garantizar la independencia editorial y la diversidad social, cultural, étnica y política constituye un principio fundamental de la democratización de las estructuras de gobierno de un medio público y es también una manera de que los ciudadanos asuman su responsabilidad en el desarrollo de la radiodifusión que se financia con recursos públicos para avanzar en la transparencia y rendición de cuentas. Carlos Alfonso Llancar considera que: “La participación ciudadana puede ser entendida como un medio de fortalecimiento de la Sociedad Civil, porque le incorpora vigencia, le da viabilidad, es el instrumento de aproximación a las decisiones públicas.” (Llancar, 2007: 5)

Ahora bien, lo ciudadano no tiene un valor intrínseco que por sí mismo contribuya a la gestión y avance de la democracia. En este caso, debe haber reglas claras y públicas y procedimientos colegiados para integrar los consejos ciudadanos. Se trata de evitar las decisiones unilaterales, el amiguismo y clientelismo que tanto daño han hecho a los medios de esta índole y al herario público. Tres reglas son fundamentales en la legitimidad y operación de estos organismos:

a) Integración. Es claro que los ciudadanos que conforman este tipo de instancias no tienen un cargo de elección representativa o popular. Sin embargo, es importante que la elección de los consejeros se lleve a cabo de forma colegiada y mediante una convocatoria amplia y pública. Por ejemplo, en las entidades de los gobiernos locales, los miembros de estos consejos pueden ser nombrados por el poder legislativo regional o por el gobernador a través de una convocatoria pública y transparente. Por otra parte se deben definir y divulgar perfiles y criterios relacionados con la función que se va a desarrollar.

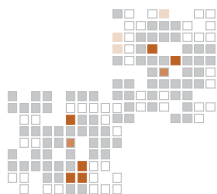
b) Autonomía del órgano colegiado. Deben elaborar su propio reglamento de operación, establecer su propia agenda de trabajo y desarrollar

sus funciones con independencia respecto del director o directora del medio. Es necesario que gocen de libertad para hacer públicas sus sesiones, acuerdos, deliberaciones y decisiones. Los miembros del consejo no son enemigos de la autoridad del medio ni deben convertirse en un obstáculo que entorpezca la labor de la radiodifusora, pero si tienen una responsabilidad y deben mantener una actitud objetiva, propositiva y crítica. La comunicación entre los miembros del organismo, la autoridad y los trabajadores del medio siempre será de gran valor para el mejor desarrollo del medio.

c) Atribuciones. Estas pueden ser consultivas, vinculativas o evaluativas. La definición de las reglas para asegurar la independencia editorial y garantizar la diversidad de la expresión social, política, étnica y lingüística tiene sin lugar a dudas una incidencia en la orientación y evaluación del medio.

Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano

Como lo expusimos antes, los cambios al marco jurídico de las telecomunicaciones y la radiodifusión nos ofrece una situación distinta en lo que se refiere a la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano promulgada también en julio de 2014, como parte de la propia Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Frente a las inconsistencias que ya hemos señalado en el ordenamiento federal, es importante reconocer que la creación de este nuevo sistema de radiodifusión genera condiciones significativas para instituir un auténtico modelo de radio y televisión de servicio público, de carácter nacional. Es importante recordar que en nuestro país, desde la privatización de la cadena estatal IMEVISIÓN, durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, la única televisión de alcance nacional en nuestro país ha sido la televisión privada. No se trata de volver a las viejas prácticas centralistas en las que desde la capital del país se difundía una visión alejada



(...) la hegemonía de la radiodifusión comercial ha impuesto sus propios estilos de televisión y ha generado prácticas de consumo que se encuentran todavía muy arraigadas en ciertos sectores de la sociedad mexicana.

de las diversidades locales. Por el contrario, la televisión y la radio pública deben plantearse nuevas formas de interacción entre lo regional, lo local, lo nacional y lo global. Tampoco podemos quedarnos con la idea de una radiodifusión al margen de los nuevos soportes tecnológicos o aislada de las redes sociales. Las posibilidades de interacción y de difusión que hoy en día ofrecen los sistemas digitales representan una gran posibilidad para ampliar la influencia cultural y social de los medios públicos.

No existe un concepto único para definir qué es un medio público. La función de servicio que han desarrollado la radio y la televisión de esta índole, en distintos países del mundo, ha sido entendida y desarrollada de maneras muy diversas, de acuerdo con el espacio social y político en el que se desenvuelven estos medios y a la relación que establecen con el Estado y la sociedad.

Sin embargo, si se analizan los modelos de radiodifusión pública que se han desarrollado en países como el Reino Unido, Alemania, Francia, Canadá, Estados Unidos, Chile y Colombia, por mencionar algunos ejemplos, veremos que a pesar de las diferencias que pueda haber entre ellos, existen también características que les son comunes. Entre ellas podemos mencionar las siguientes:

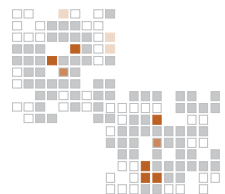
1. La universalidad del servicio, tanto por su cobertura geográfica como por su alcance social.
2. La diversidad y calidad de los contenidos
3. La autonomía de gestión
4. La participación de la sociedad tanto en la orientación y evaluación del medio como en las decisiones de gobierno.
5. La independencia editorial
6. La atención a sectores mayoritarios y minoritarios.

Desde luego nos estamos refiriendo a cualidades básicas para la evaluación del cumplimiento del servicio público de radiodifusión, pero no son las únicas que se le pueden atribuir a un medio público. En el debate internacional estas cualidades también han sido reconocidas por sectores políticos y académicos como principios esenciales de la radiodifusión de servicio público (Unesco, 2006).

En este sentido, nos parece que el nuevo Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR) puede constituirse en un verdadero modelo de comunicación pública. La Ley que rige a ese organismo establece principios y atribuciones que podrían propiciar un funcionamiento orientado por tales preceptos. Tres elementos fundamentales que dicha Ley atribuyó al Sistema Público son:

1. Su estructura de gobierno. De acuerdo con los artículos 13 y 14 de esa Ley, se trata de un órgano que permite tomar decisiones de manera colegiada y en esas decisiones tienen voz y voto representantes ciudadanos. La Junta de Gobierno está integrada por representantes de tres secretarías de Estado (Gobernación, Educación Pública y Salud), tres miembros del Consejo Ciudadano y el Presidente del sistema. Las decisiones se ponen a votación y el presidente del sistema tiene voto de calidad.

2. Su Consejo Ciudadano. La Ley del Sistema Público de Radiodifusión contempla en sus artículos 22 y 23 la constitución de un Consejo Ciudadano para garantizar la independencia del sistema y “una política editorial imparcial y objetiva...” Ese consejo está integrado por nueve representantes de la sociedad que han sido elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros pre-



sentes de la Cámara de Senadores.

Si bien el Consejo sólo tiene facultades de opinión, es importante subrayar que tres de sus miembros tienen voz y voto en la Junta de Gobierno, situación inédita en nuestro país.

3. Universalidad del servicio. En México no existe ningún medio de carácter público que tenga cobertura nacional. La creación del nuevo Sistema Público de Radiodifusión resarcirá esa ausencia, con lo que se estaría ampliando a todos los ciudadanos de la República el acceso a los contenidos del medio público sin ningún costo económico. Pero la universalidad también implica producción, adquisición y difusión de una diversidad de contenidos pero también de géneros, temáticas, formatos y todo lo que contribuya a ofrecer a las audiencias distintas perspectivas de la realidad. En los principios rectores de la Ley del Sistema Público se contemplan elementos básicos para garantizar la diversidad de los contenidos y la cobertura nacional.

A poco más de un año de que inició sus funciones, esta nueva institución de radiodifusión no ha logrado desarrollar aún plenamente su modelo de comunicación. Diversos factores de índole cultural, político y económico han retrasado su operación y desarrollo. Por un lado, padecemos una precaria cultura sobre la radiodifusión de servicio público. En nuestro país ha sido histórica la práctica de confundir lo público con lo gubernamental y en el mejor de los casos con lo estatal. Aún cuando el nuevo Sistema Público de Radiodifusión cuenta con atributos legales que podrían sustentar mayor autonomía de gestión con respecto al gobierno en turno, garantizar su independencia editorial y ampliar y consolidar su relación con los ciudadanos todavía persisten prácticas en las se manifiesta la influencia del poder político. Pero más aún, ha faltado audacia, voluntad política y apoyo económico para hacer de la radiodifusión de servicio público uno de los ejes del desarrollo cultural, social y político de nuestra nación y dejar atrás su apocada

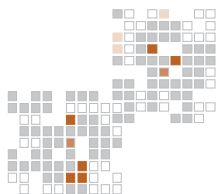
presencia, su precaria situación económica y su rezago tecnológico.

Por otro lado, la hegemonía de la radiodifusión comercial ha impuesto sus propios estilos de televisión y ha generado prácticas de consumo que se encuentran todavía muy arraigadas en ciertos sectores de la sociedad mexicana. La oferta de esta televisión ha privilegiado la producción y difusión de contenidos triviales, noticias escandalosas, ficción con una estructura narrativa elemental y repetitiva; así como reality shows que maltratan la dignidad de las personas, chantajean y exponen un rostro deformado de la moral, la pobreza y la beneficencia social.

Frente a este panorama la televisión y la radio pública todavía no ha logrado remontar su disminuida presencia social, su poca influencia cultural. La oferta de sus contenidos, en la mayoría de los casos sigue siendo desigual en cuanto a su calidad social y estética.⁴

La discusión sobre participación ciudadana en espacios institucionales, públicos o mediáticos no es nueva, pero si adquiere nuevos bríos frente a sociedades cada vez más complejas y diversificadas, con múltiples formas de relación y comunicación en un mundo cada vez más global y comunicado. En este contexto, los medios públicos tienen una función fundamental para crear condiciones que promuevan el acceso universal de los ciudadanos a los medios y a las redes sociales, para promover una cultura cívica que genere una participación social informada, racional y responsable.

4 Una versión sobre las características de los medios públicos y del Sistema público de Radiodifusión del Estado Mexicano aquí enumeradas fue presentada como ponencia en el Congreso Internacional de la Unión Latina de la Economía Política de la Información y la Comunicación en la Habana, Cuba el 8 de diciembre de 2015 y publicada en las memorias del evento.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DAHL, Robert A., "Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos" en Borón, A., compilador, *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*. CLACSO, Buenos Aires, 2004. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/hegemo/dahl.rtf>
- Diario Oficial de la Federación*. Reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Secretaría de Gobernación, México, 11 de junio de 2011.
- DORCÉ, André; Vega, Aimée; Trejo, Raúl; Ortega, Patricia. Telecommunications and Broadcasting Reform in Mexico in 2013: Key Elements of the Process. *Critical Studies in Media Communications*, Routledge, Vol. 31, No. 5, December 2014, pp. 356 – 364
- Instituto Federal de Telecomunicaciones. Usuarios de Internet por cada 100 habitantes., 2014. Disponible en: <http://siemt.ift.org.mx/#!prettyPhoto/73/>
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. 2014. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo97329.doc>
- Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. 2014. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo97328.doc>
- Llancar, Carlos. Sociedad civil y participación ciudadana—cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones, 2007. Consultado en www.scielo.br/pdf/inter/v9n2/a07v9n2.pdf
- ORTEGA, Patricia. "Medios públicos, políticas de comunicación y ciudadanía" en *Información y comunicación desde el sur: Economía política, cultura y pensamiento crítico*. Memorias del Congreso Internacional ICOM-ULEPICC, 7-8 de diciembre de 2015, La Habana, Cuba.
- UNESCO. *Radiotelevisión de Servicio Público: Un Manual de Mejores Prácticas*. San José Costa Rica, 2006. Disponible en: www.unesdoc.unesco.org/images/001415/141584s.pdf

