

Medios públicos: aproximaciones a un modelo normativo para México

Ernesto VILLANUEVA

Resumen

En este interesante artículo, el autor señala la importancia de los medios públicos en los Estados democráticos. Se cuestiona si los medios públicos deben ser administrados por el servicio público o por el privado y, para ello, analiza las posiciones de la escuela mercantil y la escuela crítica. Para evitar confusiones, señala cuáles son las características mínimas de los medios públicos. Hace un análisis comparativo sobre la intervención gubernamental en los medios públicos en Alemania, España (Valencia), Armenia, Polonia, Albania, la República Checa, Hungría, la República Eslovaca y Rumania; y proporciona datos comparativos sobre la venta de publicidad respecto de España, Suecia, Inglaterra, Croacia, Hungría y Australia. Así las cosas, propone una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión que denote las diferencias entre medios públicos y medios comunitarios, o en su defecto, la creación de un reglamento que establezca la función de las empresas permisionarias o la reforma normativa interna de cada uno de los medios públicos que incluya la participación social.

Abstract

In this interesting article, the author discusses the importance of the public media in democratic states. Villanueva raises the question of whether the public media should be administered by the government or privately, and with this in mind, analyzes the positions of the business and critical schools of thought on the issue. To avoid confusion, he indicates what the minimum characteristics of the public media are. Villanueva goes on to offer a comparative analysis of government intervention in the public media of Germany, Spain (Valencia), Armenia, Poland, Albania, the Czech Republic, Hungary, the Slovak Republic and Romania; and provides comparative data on the sale of advertising in Spain, Sweden, Great Britain, Croatia, Hungary and Australia. Given the outlook, he proposes modifications to the Federal Radio and Television Law that take into account the differences between public and community media, or in its absence, the creation of a regulatory decree that establishes the function of the licensed companies or the internal normative reform of each of the public media outlets that includes their social participation.

ERNESTO VILLANUEVA

Los medios públicos son parte fundamental del derecho a saber en los Estados democráticos de derecho. No es lo mismo; sin embargo, medios públicos que medios del gobierno, como en México se ha entendido. Hasta hace muy poco tiempo la discusión en el país ha empezado a versar sobre si hay que seguir contando con medios del Poder Ejecutivo o hay que convertirlos en medios públicos o también —como se les dio en llamar hace tiempo— de Estado. La ausencia de estudios en profundidad en la materia desde las universidades ha sido uno de los factores propiciatorios para que el régimen durante largo tiempo haya ofrecido tesis apelando a sofismas como argumentos de autoridad.

En síntesis, las versiones gubernamentales han sostenido, palabras más palabras menos, que el presidente de la República o el gobernador del estado, según se trate, encarna la representación popular al ser electos en las urnas, razón por la cual no hay necesidad alguna de representación adicional en los medios con cargo al erario público. De esta suerte, según este argumento basta y sobra con que los medios sean administrados y operados por el gobierno para ser considerados con toda legitimidad medios públicos. Se trata, por supuesto, de una afirmación que no resiste un análisis con el mínimo de profundidad. Veamos: *a)* el ejecutivo no es el gobierno ni mucho menos el Estado. El gobierno además del Ejecutivo está compuesto por el Poder Legislativo y el Judicial. El Estado comprende el gobierno e incluye al territorio y a la población, desde su definición más clásica, y *b)* los medios públicos son herramientas para satisfacer el derecho a la información del público, una buena parte de la cual proviene precisamente de las instancias

¹ En otros trabajos he expuesto ampliamente por qué afirmo que lo que hay en el país son medios del Poder Ejecutivo. Baste decir ahora que en México el único representado en esos medios no comerciales es el presidente de la República o el gobernador del estado, en su caso, a la luz de los ordenamientos legales que fundan su creación.

APROXIMACIONES A UN MODELO NORMATIVO PARA MÉXICO

del Ejecutivo y del gobierno, por lo que sería impropio que el propio Ejecutivo suministrara los criterios informativos de los datos y opiniones que debe recibir la opinión para evaluar precisamente el ejercicio del poder público. Pero si en el país apenas inicia ese debate para distinguir entre medios del Ejecutivo y medios públicos, en los Estados democráticos de derecho la noción de medios de naturaleza pública ha entrado en un estado de postración que no sin dificultades empieza a encontrar su propia identidad. El problema no es menor ni accesorio. Mientras el país discute si inicia el camino en busca de medios públicos con una acotada o nula representación gubernamental, las democracias debaten sobre cómo regresar de esa ruta por el camino de la privatización, aunque en esa ruta han encontrado serias resistencias a ceder el espacio público por parte de diversos sectores.²

No obstante, el tema ha adquirido un interés creciente desde el ámbito académico.³ Si en México los argumentos a favor de los medios del ejecutivo han provenido del régimen político, en las democracias la articulación argumental en favor de la desaparición de los medios públicos ha sido elaborada, en cambio, por un grupo de trabajo financiado por las empresas privadas. El debate intelectual no es fácil. Las construcciones teóricas de la escuela neoliberal tienen grandes dosis de efectismo que, a primera vista, pudieran efectivamente parecer irrefutables. En el fondo ciertamente no es así. El problema, sin embargo, es que en México no hay porciones significativas de masa crítica ni menos abundan teóricos que ofrezcan respuestas más o menos razonables a los retos que plantea la viabilidad de los medios

² Cfr., el numeral 1 de la Recomendación número 1641 del Consejo de Europa (2004)

³ Blumler, J. G. y Hoffmann-Riem, W., "New Roles for Public Television in Western Europe: Challenges and Prospects", *Journal of Communication*, vol. 42, núm. 1, invierno de 2004, pp. 21 y 22

ERNESTO VILLANUEVA

públicos. Esta circunstancia hace abrigar dudas sobre la re-conversión democrática de esos medios, aunque hay casos de éxito que hacen abrigar esperanzas de que es posible el cambio democrático en este rubro.⁴

En general, el panorama de los medios públicos ofrece menudas interrogantes. A veces parece que los medios públicos se encuentran atrapados entre el servicio público y las demandas de eficacia empresarial. Y es que, si buscan la lucha por ganar grandes audiencias no tendría mayor diferencia de la televisión o de la radio comercial. En este caso ¿Para qué tener una televisión o una radio pública que no hace diferencia? Y si, por el contrario, asumen una función ortodoxa de servicio público se convierte en un medio marginal y destinado a las minorías ¿Debe la sociedad destinar recursos para lo que ella no consume en forma mayoritaria? ¿Debe haber medios de servicio público sin público? Es por esta razón que en varios países de Europa se cuestiona la viabilidad de la televisión pública y se hace un llamado a una privatización general. Como dice Achille: “De acuerdo con la lógica liberal, el sector público no tiene función alguna que desempeñar en este campo, salvo por lo que se refiere a una misión de servicio público, misión que puede desempeñar a la perfección el sector privado”.⁵ ¿Desde esta perspectiva debe preservarse el modelo de radio y televisión públicas o, en efecto, el servicio público puede ofrecerlo la empresa privada?

El problema de fondo es que los propios medios públicos han seguido parámetros de conducta que no son los suyos. Han perdido progresivamente incluso un discurso y una ter-

4 La empresa de televisión Telemax operada por el gobierno de Sonora ha dado un paso importante para darle una impronta ciudadana en la toma de decisiones de la televisora plasmada en su régimen jurídico interno, siendo hasta ahora el único y primer caso que se advierte en México de conversión democrática.

5 Achille, Y., *Les télévisions publiques en quête d'avenir*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1994, p. 314.

APROXIMACIONES A UN MODELO NORMATIVO PARA MÉXICO

minología propios que los legitime de cara a la opinión pública y voltean la mirada a la empresa privada como paradigma de éxito y reconocimiento social. Veamos ahora los argumentos que desde la escuela neoliberal se han ofrecido para legitimar la desaparición de los medios públicos, así como las respuestas que ha vertido la escuela crítica.

Primero. La escuela mercantil sugiere que la radio y la televisión y lo que resulta de ellas constituyen una mercancía y, por esa razón, se encuentran sujetas a las leyes de la oferta y la demanda.⁶ Por el contrario, la escuela crítica establece que la televisión es un servicio social trascendente que tiene una carga importante de responsabilidad social, que no puede ofrecer una postura aséptica.⁷ El principio aquí es básico: a mayores posibilidades de acceso a un medio de comunicación mayores grados de responsabilidad con la sociedad que hace posible esa circunstancia.

Segundo. La escuela mercantil afirma que la televisión comercial garantiza una libertad plena en la medida en que se instaura el principio de la “soberanía del consumidor”, de acuerdo al cual el individuo es libre para decidir qué es lo que desea ver, sin que nadie pueda elegir en su nombre y representación. La escuela crítica, por el contrario, sostiene que al individuo no se le puede tratar como consumidor, sino como ciudadano y en tal condición tiene derechos de participar en la vida comunitaria en condiciones de igualdad. Y es que “la privatización de los recursos informativos y culturales puede crear una sociedad dividida en dos partes: la de los ricos y la de los pobres de esos recursos”.⁸

⁶ Veljanowski, C., “Market-Driven Broadcasting: Not Mith by Reality”, *Intermedia*, vol. 18, núm. 6, noviembre-diciembre de 1990, p. 17

⁷ *Cfr.*, los artículos 15 y 16 del Código Europeo de Deontología del Periodismo aprobado por la Asamblea General de Consejo de Europa, el 1o. de julio de 1993.

⁸ Scanell, P., “Public Service Broadcasting: The history of a concept”, en Goodwin, A. y G. Whannel, *Understanding Television*, Londres, Routledge, 1990, p. 22.

ERNESTO VILLANUEVA

Tercero. la escuela mercantil sostiene que la desreglamentación y la libre competencia generan variedad de programas susceptibles de satisfacer los más distintos gustos de la sociedad. Por el contrario, la escuela crítica sostiene que:

En la televisión, los mecanismos de la competencia inducen a los canales comerciales a optimizar el ratio audiencia/costo de los programas. Esta tendencia conduce a una uniformidad de los canales mediante un doble fenómeno, el de los “programas menos criticables”... que obtienen la mayor audiencia a los menores costos, en que los programas que atraen la máxima audiencia y tienen la tasa de amortización más alta son los más populares y los más baratos en la reventa y, por tanto, los que tienen mayor redifusión.⁹

En este contexto, sin embargo, diversos organismos internacionales han salido en defensa de los medios públicos en los últimos años. En 1993, la UNESCO se pronunció sobre el tema para definir el rol de los medios públicos ponderando la importancia de estos medios en la educación, la ciencia y la cultura, e invitó a su director general para “apoyar y promover acciones comprensivas enfocadas al rol y a las funciones de los medios públicos, y al hacerlo tomar en cuenta a las organizaciones profesionales nacionales e internacionales dedicadas al tema y a las comisiones nacionales de la propia UNESCO”.¹⁰ A partir de ahí, se han elaborado algunos esfuerzos significativos para desentrañar qué papel debe desempeñar un medio público, qué marco normativo debe observar para asegurar sus objetivos y si debe o no vender publicidad como parte de su presupuesto.

⁹ Salaün, J.-M., *Aquí appartient la télévision?*, París, Aubier, 1989, p. 82.

¹⁰ Resolución adoptada en la vigésimo octava reunión plenaria de la Conferencia General el 13 de noviembre de 1993.

APROXIMACIONES A UN MODELO NORMATIVO PARA MÉXICO

Por lo que se refiere al rol de los medios públicos parece haber consenso en que deben mantener al menos las siguientes características:

Primero. El proceso creciente de desreglamentación de la radio y la televisión comercial tiene como contrapartida proporcional la eliminación de funciones mínimas de servicio público, tarea que debe ser confiada a los medios de servicio público. Es aquí donde reside precisamente uno de los puntos fuertes a favor de la existencia de medios de buen hacer periodístico, educativo y cultural en su más amplia expresión. De ahí, que en la experiencia comparada los medios públicos no sean sólo opciones alternativas o marginales, sino verdaderas opciones para el público. Así, por ejemplo, para 2001, la empresa RAI de Italia registró el 49.9% de la audiencia, seguida de RTVE de España, con el 49.6%, la BBC británica, el 48% y ARD, ZDF, de Alemania, el 43.3%, cifras muy altas si se considera que en Estados Unidos la PBS sólo tiene el 3% de la audiencia y la NHK de Japón, el 15%.¹¹ La apuesta de la sociedad en los medios públicos en diversos países pone de manifiesto que la combinación que hace de lo importante algo interesante resulta una fórmula de éxito que, además, tiene un impacto en el mejoramiento de los medios en general ante la fuerte competencia que logra un público receptor crítico y demandante de productos de calidad.

Segundo. Los medios públicos deben tener como rasgo distintivo una serie de principios o valores sociales, más que el hecho de ser públicos en tanto su existencia corre a cargo del erario público. Por el contrario, corre a cargo del presupuesto estatal su funcionamiento porque efectivamente cumplen una utilidad social. Al respecto, el Consejo de Europa sostiene que los medios públicos deben

¹¹ Tomada de *Audience Share of PSB TV Stations in Selected Post-Communist Countries* (2002) - EBU.

ERNESTO VILLANUEVA

proveer a toda la sociedad de información, cultura, educación y entretenimiento, estimular la ciudadanía social, política y cultural y alentar la cohesión de la sociedad. Para ello, es típicamente universal en términos de contenido y acceso. Ello garantiza independencia editorial e imparcialidad, provee un referente de calidad, ofrece variedad de programas y servicios viendo por las necesidades de todos los grupos de la sociedad y públicamente rinde cuentas de sus actos.¹²

Otro de los aspectos importantes es la intervención gubernamental. ¿Debe intervenir el gobierno en los medios públicos? ¿Si es así en qué medida o porcentaje, de suerte que permita la suficiente independencia para que pueda enunciarse como un medio público? Éstas son algunas de las interrogantes básicas que deberían ser despejadas. No existe una postura unívoca ni una solución uniforme sobre el tema, si bien puede decirse que en buena parte de los casos el Poder Legislativo tiene una participación efectiva. Con todo, la experiencia comparada arroja datos que ponen de relieve que en este aspecto cada país ha adoptado fórmulas ajustadas a su propia circunstancia cultural, política y jurídica. Así, por ejemplo, Alemania es el prototipo de la participación social en la gestión y dirección de los medios públicos. En este país —recuérdese que en Alemania la facultad de legislar en materia de medios reside en el Poder Legislativo de cada Länder o estado— el Länder de Colonia cuenta con el medio del Estado denominado “Radiodifusión Alemana Occidental, Colonia (WDR)” el cual tiene las siguientes características: *a)* es creado como persona de derecho público por la Ley de la Radiodifusión Alemana Occidental, Colonia, expedida el 19 de marzo de 1985; *b)* el Consejo de Radiodifusión, que hace las veces de Junta Directiva, tiene un amplísimo manto de legitimidad vista

12 Numeral 2 de la Resolución *op. cit. supra*, nota 9.

APROXIMACIONES A UN MODELO NORMATIVO PARA MÉXICO

su alta representatividad social, según se desprende de lo previsto por el artículo 15 de la citada Ley que a la letra dice:

(1) El Consejo de Radiodifusión está compuesto por 41 miembros. Se han de tener adecuadamente en cuenta las mujeres tanto en la elección como en el nombramiento de miembros y suplentes para el Consejo de Radiodifusión. (2) Doce miembros son elegidos por el Parlamento del Land según los principios de representación proporcional; en caso de igualdad de cifras máximas, el nombramiento del último miembro se decide por sorteo hecho por el presidente del Parlamento. Hasta siete miembros han de pertenecer al Parlamento europeo, al Parlamento federal, al Parlamento local o a una corporación municipal.

El mismo artículo prescribe que deben nombrarse 17 miembros entre los representantes de las iglesias, organizaciones sindicales, de agricultores, de artesanos, deportivas y juveniles, así como nueve miembros más procedentes de las sociedades de escritores, actores, periodistas, pintores, escultores, universidades y músicos; c) el Consejo de Radiodifusión tiene entre sus atribuciones la de nombrar y destituir al intendente (director general) de la empresa de derecho público WDR.¹³ Otro ejemplo que merece reseñarse lo constituye el medio de información estatal de Valencia, España, denominado RadioTelevisión Valenciana, cuyos rasgos jurídicos esenciales son los siguientes: a) es creado como entidad pública por la Ley 7/1984 (4 de julio), de creación de la entidad pública "RTVV" y Regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de la Generalidad Valenciana; b) el Consejo de Administración de RTVV está

¹³ Artículo 16, sección 2 numeral 3 de la *Ley de la Radiodifusión Alemana Occidental*, Colonia.

ERNESTO VILLANUEVA

compuesto¹⁴ “por once miembros electos para cada legislatura, por mayoría de tres quintos de las Cortes Valencianas, entre personas de relevantes méritos profesionales”; c) el director general es el órgano ejecutivo de Radiotelevisión Valenciana¹⁵, y es nombrado por el Consell de la Generalidad Valenciana, a propuesta del Consejo de Administración. Por el contrario, en Armenia, el presidente de la República designa al director general del medio público y la participación comunitaria es mínima; en Polonia, también interviene el gobierno, pero la presencia de la sociedad es más activa. En cambio, en Albania, República Checa, Hungría, República Eslovaca y Rumania, por poner algunos ejemplos, el Poder Legislativo designa a las juntas directivas o consejos de administración con una notable intervención social.¹⁶

De la misma manera, el tema de vender o no publicidad juega un papel crucial en la naturaleza de los medios públicos. Habría que partir de la premisa de que si este tipo de medios no tiene fines de lucro no deben, por ende, obtener ganancias, pero ello no necesariamente significa que no puedan contar suplementariamente con la atribución legal para vender publicidad comercial y diversos servicios. Debe eliminarse el sistema de confusión vigente, de acuerdo con el cual a los medios públicos se les pide que operen como empresas privadas, circunstancia que desnaturaliza su propia esencia, por ejemplo tener en la venta de publicidad comercial su única fuente de subsistencia. Existen, por lo de-

¹⁴ Artículo 5 de la Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública “RTVV” y Regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de la Generalidad Valenciana

¹⁵ Artículo 10, fracción I de la Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública “RTVV” y Regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de la Generalidad Valenciana.

¹⁶ Datos tomados del apéndice al reporte elaborado por el Comité sobre Cultura, Educación y Ciencia de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, con fecha 21 de enero de 2004

APROXIMACIONES A UN MODELO NORMATIVO PARA MÉXICO

más, evidencias empíricas que demuestran que en las democracias consolidadas, así como, en las emergentes la venta de publicidad nunca supera el 50% del presupuesto del medio, pero esta posibilidad está debidamente considerada en su marco normativo. Así, es de llamar la atención que en una muestra de medios públicos, se puede observar que en todos los casos hay presupuestos compartidos. También es de advertirse grandes diferencias entre los casos analizados. Mientras en España, para 2001 el 87% de los ingresos de Radio y Televisión Española —el medio público central de ese país— provenía de fuentes comerciales, la Sveriges Televisión —la televisión pública sueca— sólo recibía para 2002 por ingresos comerciales el 5.3% de su presupuesto. En ese mismo año, la BBC —la televisión pública británica— percibía el 24.4% y la televisión francesa pública el 38.7%. En las democracias emergentes de Europa del Este también hay cambios notables en este rubro. En efecto, mientras la televisión pública HRT de Croacia percibía el 41.4% de sus ingresos en el 2001, el medio público MTV de Hungría sólo tenía para el mismo el 5%; es decir, casi el mismo porcentaje de la televisión sueca.¹⁷ De esta forma se puede colegir que el presupuesto público juega un papel significativo en los medios públicos, pero no es, en modo alguno, su única forma de financiación en la experiencia comparada. También, existen excepciones en este aspecto.

Es el caso de la ABC —la empresa pública de radio y televisión de Australia—, la cual tiene prohibido en el artículo 31 de su Ley Orgánica vender publicidad comercial, razón por la cual el gobierno aporta en promedio el 80% de su presupuesto. El 20% restante lo obtiene por la gestión de diversos servicios. De manera adicional, en Australia existe una empresa que opera como medio público más pequeña llamada

17 *Loc cit.*

ERNESTO VILLANUEVA

SBS con un enfoque cultural y regional, la cual tiene autorización para vender publicidad comercial que no exceda los 5 minutos por hora de transmisión, según lo establece el artículo 45 de su Ley Orgánica.¹⁸ En México, se piensa que los medios públicos deben necesariamente ser empresas permisionarias; es decir, sin posibilidades de vender publicidad y, por el contrario, los medios privados deben adquirir la figura de empresas concesionarias; es decir, aquellas que tienen la posibilidad de vender publicidad. Se trata sólo de una interpretación apoyada en la fuerza de la costumbre, habida cuenta que en el país la Ley Federal de Radio y Televisión, sus reglamentos o cualquier otra norma jurídica regula la vida de los medios públicos y tampoco existe jurisprudencia que haya hecho semejante interpretación. A mayor abundamiento, la doctrina sobre el tema es escasa y no afirma explícitamente la tesis en cuestión.

Por lo que hace al caso de México, lo deseable sería reformar la Ley Federal de Radio y Televisión donde se establezcan apartados sobre medios públicos y medios comunitarios. Lo posible, por ahora, sin embargo, es emprender el camino gradual que puede tener dos expresiones: la creación de un reglamento derivado de la Ley vigente que desarrolle en detalle el sentido de las empresas permisionarias o la reforma del propio marco normativo interno de cada uno de los medios públicos, a través de un método que transitoriamente vaya dando vida a medios públicos con público y con la participación en su gestión de los más variados grupos de la sociedad.

Sea en un sentido o en otro, lo importante es asegurar los siguientes aspectos mínimos: a) los medios públicos deben ser gestionados de manera independiente, como una entidad de Estado y no del gobierno. Ello supone una participa-

¹⁸ Mendel, Toby, *Public Service Broadcasting. A comparative legal survey*, Kuala Lumpur, UNESCO, 2000, pp. 14 y ss.

APROXIMACIONES A UN MODELO NORMATIVO PARA MÉXICO

ción activa en su dirección y composición de grupos representativos de la sociedad civil, pues en todo caso el interés público es siempre asunto del público, porque en ello va un instrumento *ad hoc* para optimizar el derecho a la información: *b)* los medios públicos que operen en México deben poner el acento en el presupuesto público, pero dar salidas para ingresos complementarios por la vía publicitaria, recaudación de fondos y prestación de servicios; *c)* los medios públicos deben crear un espacio propio para el debate y la discusión social con la participación programática de sectores sociales representativos, de tal suerte que la libertad de información no sea una frase retórica para la inmensa mayoría de los ciudadanos, pues es sabido que el acceso a los medios privados o es mínimo o no existe por completo: *d)* los medios públicos deben adoptar una programación susceptible de formar masa crítica que permita, por tanto, crear pautas conductuales necesarias para estar en condiciones de estimular el principio de calidad programática como una regla general y no como la excepción. Ésta es una de las grandes tareas de medio y largo plazo que deben plantearse los medios de naturaleza pública; *e)* los medios públicos deben confiar de manera creciente la producción de programas a organizaciones sociales (académicas, organizaciones no gubernamentales, etcétera) más que a empresas privadas cuyo ánimo no necesariamente encarna el espíritu comunitario del que deben estar impregnados los programas de servicio público; *f)* los medios públicos deben ser fiscalizados por la propia sociedad a través de detallados códigos deontológicos y *ombudsman* internos que garanticen, por un lado, la independencia del medio y, por otro, mínimos de calidad programática en beneficio de la sociedad toda. De igual forma, deben contar con reglas transparentes de actuación profesional plasmadas en lo que se ha denominado estatuto de redacción, instrumento normativo que regula las relaciones profesionales —no laborales—

ERNESTO VILLANUEVA

de periodistas y directivos dentro de la empresa informativa, y *g*) debe penalizarse el uso de recursos públicos para fines privados, de manera tal que el gobierno no esté en condiciones de algún tipo de aprovechamiento por razones de ventaja política en perjuicio de la credibilidad y del propio sentido que debe animar a los medios públicos.

El reto para México es doble. Por un lado debe transitar hacia medios de Estado y, por otro, debe preparar una estrategia argumental que promueva la viabilidad de los medios públicos frente a la empresa privada. Si en las democracias consolidadas los medios de servicio público juegan un papel significativo, en el país pueden convertirse en verdaderos instrumentos para ir edificando porciones cada vez más amplias de sociedad civil y menos de sociedad general del ser humano.