



**Revista Internacional de Investigación e
Innovación Tecnológica**

Página principal: www.riit.com.mx

**¿Un país sin medios públicos?
La televisión pública en México como base del desarrollo democrático y social**

**A country without Public Service Media?
Public Broadcasting Service in Mexico as a basis for democratic and social development**

Alaluf-Castillo, M.

Departamento de Comunicación Audiovisual, Universidad Autónoma de Barcelona, C.P. 08193
mariannealaluf@gmail.com

Innovación tecnológica: Este trabajo analiza la innovación de estrategias de operación para fortalecer a los medios públicos, en particular, a la televisión pública.

Aplicación industrial: Aplicación en la industria audiovisual por la revaluación de los medios públicos en México a partir de garantizarles independencia editorial y económica, ya que esto implicaría una gran rentabilidad social para el país.

Recibido: 19 octubre 2016.

Aceptado: 14 diciembre 2016.

Resumen

El concepto de televisión pública tiene su origen en Europa y algunas instituciones en América han seguido los ideales que la identifican como una herramienta para el desarrollo de la democracia. Sin embargo, su modo de operar se define y se transforma según la situación de cada país. Aunque hay obstáculos que enfrentan los medios de comunicación de forma global en ambos lados del Atlántico, en México se observa claramente cómo el monopolio televisivo se ha fortalecido a costa de la democracia, y gracias a las complacencias del Estado, por lo que ahora se habla de un cuarto poder en el gobierno, lo cual desestabiliza socialmente al país. Por ello es necesario crear estrategias para fortalecer a los medios públicos y devolverle a la sociedad un auténtico espacio de diálogo, propio de todo Estado que se llame democrático.

Palabras clave: democracia, diálogo, medios públicos, nuevo modelo de comunicación.

Abstract

The concept of Public Broadcasting Service has its origins in Europe and some institutions in America have followed the ideals that identify it as a tool for the development of democracy. However, its mode of operation is defined and transformed according to the situation of each country. Although there are obstacles facing the media on both sides of the Atlantic, in Mexico it is clear how the television monopoly has been strengthened at the expense of democracy, and thanks to the indulgences of the State, so now talk about a fourth power in the government, which destabilizes the country. It is therefore necessary to create new strategies to strengthen the Public Service Media and to give back to society a genuine area of dialogue, features of any State in democracy.

Key words: democracy, dialogue, new communication model, Public Service Media.

1. Introducción

La industria de la televisión comenzó a operar de forma distinta en cada país, dependiendo de los objetivos y prioridades de una región o de otra. Por esto se tuvo la alternativa de concebirse como un medio de comunicación entre el Estado, los ciudadanos y la sociedad en general, o bien, como un negocio, que como cualquier otro, siguió su curso hacia el modelo neoliberal de finales del siglo XX. Aunque la mayoría de las industrias culturales han seguido este último modelo por presiones del mercado, es fundamental identificar la importancia que en distintas regiones se le da a la televisión pública como parte de los medios de comunicación que son el portavoz de la sociedad y su repercusión en las políticas que en un país se crean para fortalecerlos. Por ello consideramos que estudiar la forma en que surgió la televisión pública en México, su contexto y su transformación es determinante para entender las carencias y las necesidades que deben cubrirse para lograr una auténtica vinculación entre ciudadanos, que es el reflejo de un país democrático. Por su parte, también será de gran utilidad estudiar brevemente la forma en que surgió la televisión en Europa, región con la cual se relaciona más el concepto de televisión pública. Después de la Segunda Guerra Mundial surgió en Europa un

proyecto de reconstrucción social y económica que pretendía cubrir las necesidades básicas de todos los ciudadanos: el Estado del Bienestar, que con distintas variantes y modelos, se dio a la tarea de desarrollar políticas públicas que favorecieran dicho escenario. En este contexto, la televisión desempeñó un papel fundamental, ya que a través de ella se buscó cubrir las necesidades de educar, informar y entretener, de forma específica en el modelo anglosajón con la BBC. De esta manera se concibió como un vínculo entre el Estado y la ciudadanía, así como una herramienta de comunicación social. También surgió como un sistema de canales públicos que debían operar de forma independiente del Estado y del mercado. Surgieron así monopolios públicos que en los años ochenta eran dominantes en el sistema televisivo, pero en la década siguiente perdieron esta posición por la desregulación que propiciaron los canales privados, frente al argumento de que había una escasez de espectro radioeléctrico y que era necesario una redistribución de señales (Bardoel, 2008).

En cambio, en Estados Unidos surgió como un modelo primordialmente comercial y no social, el cual heredaron países como México, en donde los monopolios televisivos han concebido a la televisión como un

negocio y no contemplan la vinculación entre Estado y sociedad, lo cual se refleja en la legislación y las reformas que desde 1960 han favorecido esta situación. A pesar de que se ha intentado recientemente reconsiderar desde la ley los fundamentos de los medios públicos, existen rasgos estructurales en el país que impiden que este proyecto se logre con éxito.

Ante todo se percibe una transformación en el sistema televisivo de México y de otros países ya que los expertos intentan retomar rasgos fundamentales del modelo anglosajón y a su vez responder a las necesidades sociales y tecnológicas del momento actual de cada región, basándose más en la práctica que en términos académicos preestablecidos (Bardoel, 2008). Lo anterior explica que se haga un replanteamiento por los gestores públicos y periodistas sobre lo que significa operar una televisión pública y otros conceptos como democracia y ciudadanía.

Las aportaciones de este trabajo se centran en un análisis que permita comprender la situación que vive actualmente la televisión pública en México, la cual atraviesa un momento histórico de reestructuración y replanteamiento de un modelo de operación óptimo y eficaz, para lo cual ha retomado algunos de los ideales de la televisión pública europea, que a su vez se encuentra en un momento crucial como resultado de la desregulación de los años noventa. Esto crea un escenario particular en donde las estrategias de innovación tecnológica y de contenidos se vuelven indispensables para inventar un sistema televisivo propio y que responda a las necesidades sociales, económicas y tecnológicas del país.

Por otra parte, este trabajo surge por el interés de analizar el concepto y la importancia que se ha dado a la televisión pública desde su origen y desde la promulgación de la Ley Federal de Radio y

Televisión de 1960, hasta la última reforma, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014 (LFTR), periodo en el cual ha habido una considerable transformación en la estructura del Estado-Rector, que a su vez se refleja en la desregulación de las telecomunicaciones y en el poder político e ideológico desmedido que ahora tienen los medios de comunicación comerciales.

2. Objetivos

Este trabajo tiene como objetivos generales hacer un análisis sobre la situación actual de la televisión pública en México y comprender cómo se ha debilitado por la poca importancia que le ha dado el Estado desde su fundación como sector, lo cual contrasta con la forma de favorecer a medios comerciales y con el hecho de que los medios públicos son esenciales para el óptimo funcionamiento de un país democrático. Los objetivos específicos de esta investigación consisten en estudiar que a pesar de las dificultades que la televisión pública ha enfrentado desde hace tiempo y de la presencia de un poder fáctico del oligopolio televisivo, se puede observar una auténtica vía para crear un modelo de comunicación propio a partir de estrategias y líneas de acción que respondan a las necesidades de la sociedad, paralelo a las demandas de innovación tecnológica y crecimiento económico del país.

3. Metodología e Hipótesis

La investigación se desarrolla en torno a un eje teórico, por lo cual la herramienta metodológica principal ha sido el análisis documental, que consiste en la consulta bibliográfica desde la perspectiva de las políticas de comunicación, complementada con la de comunicación y sociedad, para hacer una revisión de decretos, reformas y artículos referentes a la situación actual, marco legal y desarrollo de la televisión pública en México, así como la relación

intrínseca entre medios públicos y democracia. Esta herramienta metodológica ha sido utilizada para respaldar la hipótesis sobre cómo el Estado ha desfavorecido el desarrollo de una televisión pública sólida, no sólo por aspectos económicos y políticos, sino por la poca importancia que le da a un elemento fundamental para el fortalecimiento de la democracia como es la televisión pública, por ser el portavoz de la sociedad, el vínculo entre gobernadores y la ciudadanía y la forma en que las mismas audiencias aprenden a escucharse entre sí, a dar valor a la opinión del otro y a hacer valer la propia (Esteinou, 2011).

En este trabajo se revisarán principalmente tres aspectos. El primero refiere al estado del bienestar en Europa y la televisión pública como modelo original europeo, posteriormente se revisará el modelo de televisión que surgió en México y el proceso de transformación hacia un nuevo Estado híbrido, desde la ley de 1960 hasta la Ley del 2014 y por último se estudiará la función de los medios públicos en una nación democrática, como es México, su importancia y la necesidad de un nuevo modelo de comunicación.

4. Desarrollo

4.1 El Estado del bienestar en Europa y la televisión pública como modelo original europeo

El Estado Benefactor o Estado del Bienestar surgió en Europa después de la Segunda Guerra Mundial como un modelo de reestructuración social que pretendía dotar a todos los ciudadanos de recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, por lo cual, se estableció que la seguridad social, como pensiones, sanidad, educación y otros servicios públicos beneficiaran a toda la gente de forma universal, y no sólo a los

trabajadores ¹. Así, surgieron distintos modelos en Europa: el nórdico, el anglosajón, el continental y el mediterráneo (Moreno, 2001), de acuerdo a distintos contextos económicos, políticos y sociales. Se crearon entonces los “regímenes del bienestar” (Andersen, 1990), surgidos a partir de una crisis social en la cual era necesaria la intervención de un Estado rector que devolviera la hegemonía y paz social que la Europa de aquella época demandaba. Dentro de estos regímenes, se encuentra el grupo de países europeos del Mediterráneo, conocidos como la “familia de naciones” (Castles, 1993): Grecia, Italia, España y Portugal, que comparten rasgos históricos, culturales e institucionales. La religión también representa un papel importante en la construcción de su sistema de valores, ya que contemplan a la iglesia como el principal proveedor de protección social (Moreno, 2001). En estos países el Estado redujo sus acciones a un nivel intermedio a favor de los desempleados, respecto a otros países, y se centró más en la protección al trabajador. Los sistemas de protección social que se desarrollaron en países latinoamericanos heredaron muchos rasgos de este modelo, por compartir igualmente características históricas y culturales.

La presente investigación no pretende profundizar en rasgos característicos de cada modelo, pero sí resulta relevante el contexto en el cual surge la televisión pública en países como el Reino Unido, con un modelo en el cual se estableció que la seguridad social tuviera la característica de universalidad. De esta manera, la televisión se concibe como parte de los servicios públicos que pretendían cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos, para

¹ Esto dio lugar a una desmercantilización, concepto que refiere al hecho de no depender únicamente del salario para cubrir las necesidades vitales gracias a políticas sociales que proporcionan los medios para ello (Moreno, 2001; Polanyi, 1989; Titmuss, 1981).

lo cual, canales como la BBC establecieron como prioridad el informar, educar y entretener a través de la televisión. A partir de entonces, la televisión pública se asoció con características como la objetividad, imparcialidad, universalidad y diversidad, para lograr los objetivos antes mencionados. Se concibió también como un portavoz de la sociedad y un vínculo entre ésta y el Estado, lo cual sólo es posible en un país en democracia. Dichos rasgos se volvieron ideales de los medios públicos en América, siempre con un modelo europeo. El modelo anglosajón también impuso un canon por la televisión pública, que funciona hasta la fecha. Esto permite que se garantice la financiación del sistema público de canales de televisión, lo cual deja ver que se le da la misma importancia que a cualquier otro servicio público pero además, le da independencia y libertad en su gestión.

Actualmente la UNESCO retoma estos principios y afirma que la televisión pública “debe de concebirse desde los principios de universalidad, diversidad, independencia y especificidad, pensando en su público objetivo más desde un concepto de ciudadano que de consumidor” (UNESCO, 2015). Sin embargo, en un estudio reciente (Becerra y Waisbord, 2015) se resalta que en los países con democracias nacientes no se puede reconocer la existencia de medios de servicio público sólidos, por lo tanto, elaboraron un manual de buenas prácticas, siempre considerando el papel de vinculación que tienen los medios entre Estado y sociedad.

Lo anterior permite ver que Europa se ha convertido en un referente para la televisión pública pero no por ello está exenta de vivir crisis en el sistema audiovisual.

4. 2 La reconstrucción social en México y el nuevo “Estado Híbrido”

El proceso de reestructuración que vivió Europa después de la Segunda Guerra Mundial puede equipararse a los años postrevolucionarios en México, cuando culminaba una serie de batallas que por más de cien años habían intentado construir una nación independiente y buscaba establecer un estado rector que garantizara la paz y la hegemonía en el país, que lo hiciera resurgir de la pobreza y la inestabilidad social. La Constitución de 1917 es el documento que consolidó a la República Mexicana y respaldó las garantías individuales buscadas desde la guerra de Independencia en 1810 (Esteinou, 2013). Para lograr una seguridad institucional se estableció una forma de gobierno con tres poderes: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial y a partir de ellos, se buscó poco a poco impulsar los servicios públicos de educación y sanidad y otras estrategias de protección social heredadas de los países europeos, especialmente los mediterráneos, por su afinidad cultural e histórica, lo cual ayudó a construir la seguridad política y social que la nación necesitaba (Esteinou, 2013).

A mediados del siglo XX, con la llegada de la televisión y las nuevas tecnologías de aquel tiempo, México vivió un cambio importante en su estructura como Estado, el cual se ha conocido como “Estado híbrido” (Esteinou, 2013), en donde el Estado, repartido en tres poderes de forma tradicional, cuenta con un cuarto actor: los medios de comunicación. Con esto todos los poderes se ven afectados porque sufren cambios en su forma de gobernar, se rompe el equilibrio y se pierde el Estado rector.

En este contexto, la historia de la televisión en el país es de gran relevancia, ya que desde un principio comenzó siendo primordialmente de carácter privado, al otorgar la primera concesión a importantes actores de la economía y política mexicana, con lo cual inició una trayectoria de

operación al servicio de intereses particulares pero con una comunicación de alcance nacional (Mejía, 1998). En un escenario monopólico, empezaron a surgir televisiones públicas para hacer contrapeso al poder político y comunicativo de las televisiones privadas y se enfocaron en producir y transmitir contenidos no comerciales, con lo cual se volvió inherente el concepto de televisión pública y de televisión cultural (Mejía, 1998; Toussaint, 2009).

En 1960 se promulga la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), que crea el marco de derechos y obligaciones en el cual debe desarrollarse el sistema televisivo mexicano. El régimen legal es lo que mejor identifica el modelo de televisión en México, ya que desde su origen se adscribió al grupo de servicios de comunicación en general y por tanto, con el mismo status legal: propiedad del Estado con posibilidad de concesión o de permiso (LFRT). Esto permite ver que más allá de esto no se identificó de ninguna otra forma al sistema de televisión pública y, por tanto, se dejó un vacío legal que permanece hasta la fecha, ya que no se ha establecido una auténtica regulación que especifique sus derechos y obligaciones (Toussaint, 2011).

Ocho años más tarde, el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz pretendió modificar y aumentar los impuestos a los concesionarios de radiodifusoras hasta en un 25%, sin embargo, los empresarios del sector se negaron y después de muchas negociaciones propusieron, a cambio, pagar al gobierno “en especie” con un 12% de tiempo aire en su programación que ponían a disposición del Estado, pero el lineamiento fue dictaminado con muy pocas acotaciones y terminó siendo una exención fiscal (Alva, 2010). Más adelante, el gobierno de Luis Echeverría intentó hacer cambios a la LFRT para recuperar el control de los medios, incluso

llegó a plantear la nacionalización de la industria audiovisual, pero en su lugar los concesionarios lograron negociar de nuevo que se reforzara el modelo comercial a partir de varios aspectos, que se resumieron en el *Reglamento de LFRTV y de la Ley de la industria cinematográfica relativo al contenido de las transmisiones de Radio y Televisión* promulgado en abril de 1973 (Alva, 2010). Más tarde, el Tratado de Libre Comercio (TLC) de 1995 fue la culminación del proceso de desregulación que se vivió en México en la industria audiovisual en la primera parte de la década de los noventa. (Crovi, 2000). En ese mismo año se promulgó la Ley Federal de Telecomunicaciones, que resumía las políticas desreguladores del sexenio anterior.

En pleno auge de reformas neoliberales, se llevó a cabo en 1995 el Foro de Consulta Popular sobre el Estado, Democracia y Medios de Comunicación, convocado por la Cámara de Diputados. En dicho foro se pretendía hacer una propuesta de ley de medios o una reforma a la ley de 1960, que se buscaba desde una década atrás. La asistencia fue considerable, pero no se logró ningún cambio, por lo tanto, en 1997 y 1998 se volvió a insistir en esta reforma, aunque sin grandes resultados (Alva, 2010). En el 2001 se llevó a cabo la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación en Medios Electrónicos para crear un nuevo anteproyecto de ley de radio y televisión. Para sorpresa de muchos, en el 2002 se dio a conocer lo que popularmente se llamó “el Decretazo”, por disposición del presidente Vicente Fox, que reducía hasta en un 90% el “tiempo fiscal” fijado con Díaz Ordaz.

Todo esto fue el escenario previo de la reforma promulgada el 11 de abril del 2006, conocida como “Ley Televisa”, en donde otorgaba aún más libertades a dicha empresa monopólica, en particular sobre nuevos servicios de telecomunicación con los que

podía lucrar y tenía como objetivo dejar en manos de Televisa la gestión absoluta del espectro radioeléctrico, el cual siempre ha sido propiedad de la nación (Ortega, 2009). Este proceso marcó un antes y un después en la historia de la comunicación mexicana, ya que la forma de favorecer desmedidamente a la televisión comercial fue precisamente el motivo para que grupos de comunicadores, periodistas, académicos y legisladores encabezados por Javier Corral, Manuel Bartlett, Cesar Raúl Ojeda, Dulce María Sauri, Felipe Vicencio y Raymundo Cárdenas se volcaran a favor de los medios públicos, que la ley había dejado en absoluta marginación y crearan una discusión en torno a su importancia como nunca antes se había hecho en el país (Villamil, 2009).

El principal tema de denuncia por parte de los que se oponían a esta ley giraba en torno al vacío legislativo sobre medios públicos y a las modificaciones que pretendían hacer a la Ley Federal de Radio y Televisión. El artículo 20 ponía mayores condiciones para otorgar licencias de radiodifusión, sin especificar claramente los criterios para otorgarlas, lo cual daba lugar a decisiones arbitrarias y discrecionales, por lo tanto, la solicitud de frecuencias iba a ser cada vez más difícil. Por otro lado, no se mencionaba en absoluto la forma en que los medios públicos iban a hacer frente al apagón analógico y a todo el cambio que este proceso suponía. Por el contrario, se daba libertad a los medios comerciales o concesionarios para ofrecer servicios no sólo de radiodifusión sino de otros servicios de telecomunicaciones, en lo cual no se incluyó a los permisionarios (Ortega, 2009). La televisión pública quedó en último término, también porque no se contempló que fuera la primera forma de comunicación de alcance nacional, lo cual sí se contempló para la televisión privada. Al no tomarlos en cuenta para la convergencia digital, no tenían manera de ampliar su cobertura y mucho

menos ofrecer servicios agregados de telecomunicación. En contraparte, las audiencias tampoco se consideran bajo ninguna circunstancia más que como un consumidor de contenidos, con lo que se ignoraron los derechos comunicativos de los televidentes y no se les considera ciudadanos con necesidad de expresar sus inquietudes a través de los medios de comunicación. Por lo mismo, fue una ley que se hizo a la medida de las exigencias e intereses de la televisión privada, y no se contempló la utilidad social de los medios de comunicación, respetando en todo momento su regulación como un servicio público, sino que se les concibió únicamente como un negocio y como tal, se licitó a favor del que más dinero ofrecía (Esteinou, 2009). La fecha en la que se propuso esta modificación a la LFRT fue clave ya que era tiempo previo a elecciones presidenciales y los partidos políticos necesitaban de espacios televisivos como en ningún otro momento, por esto se dijo que no fue una aprobación sino una imposición (Becerril, 2007)².

Cabe resaltar que en la poca referencia que esta ley hizo a los medios públicos, los llamó “medios oficiales”, concepto que es precisamente el que no garantiza la autonomía e independencia que los medios culturales, educativos y sin fines de lucro necesitan para desarrollarse (Ortega, 2009).

Por fortuna, esta ley fue vedada al siguiente año por considerarse inconstitucional (Alva, 2010), pero quedó como muestra del intento por parte del duopolio televisivo de que el poder Ejecutivo y Legislativo se rindieran a

² En este artículo la autora señala que el ex Secretario de Gobernación Santiago Creel siguió de cerca el proceso y tuvo la seguridad de que los legisladores actuaron bajo la presión de las televisoras y dicha situación propició que se ignoraran los argumentos de los que se oponían a dicha ley.

sus intereses y lograr así un “secuestro del estado” (Villamil, 2009).

Lo anterior explica cómo “de haber sido instrumentos de difusión relevantes en 1960 en México, de transformarse en instituciones importantes de socialización en 1970 y de convertirse en el cuarto poder político a partir de 1980, a principios del 2000 se transformaron en el vértice del poder actual” (Esteinou, 2009). Es la muestra de cómo el Estado se sometió a los intereses económicos del duopolio televisivo, de cómo se neutralizó el poder de los tres poderes para rendirse ante la ambición ilimitada de la televisión comercial, que sólo conseguía dar un golpe a la democracia y a los derechos de las audiencias.

Los años posteriores dejaron la expectativa de una nueva reforma jurídica para medios de comunicación. En el año 2014 fue promulgada la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), que ha insistido en favorecer la competencia y en impulsar la entrada de nuevos actores al mercado, pero las disposiciones aún son ambiguas (Forbes, 2015). Sin embargo, los especialistas insisten en que esta ley sólo ha favorecido más a Televisa, ya que le permite lucrar con otros servicios o sectores, como televisión de paga o incluso servicio de internet, en contraposición con los obstáculos que imponía a Telmex, ya que en un inicio a éste no se le permitió ofrecer televisión restringida (*El Siglo*, 2014). A pesar de que se logró que a partir de esta ley se comenzara el proceso para otorgar la licencia de un tercer canal de televisión a nivel nacional y desde el 17 de octubre de 2016 opera Imagen Televisión en señal abierta, es un modelo comercial que sigue la misma pauta de rentabilidad económica antes que la social. Desafortunadamente, aún sigue vigente el “modelo unilateral, vertical, discrecional, monopólico, excluyente,

hermético, anti-ciudadano, contrario al servicio público, etcétera, de la información electrónica colectiva” (Esteinou, 2009). También ha sido de gran controversia el artículo 230 de la LFTR la declaración del español como única lengua nacional, y restringe el uso de lenguas indígenas para un uso público, con lo cual viola la Ley de Derechos Lingüísticos, que desde marzo del 2003, reconoce la existencia de más de 60 lenguas nacionales, entre ellas, el español (Barragán, 2016).

Lo anterior refiere a lo que afirman los expertos sobre la relación entre los medios públicos sustentados por el Estado del Bienestar y la desregulación de los mismos por las políticas neoliberales en México y en otros países (Bonet, *et. al.*, 2014; Crovi, 2000; Esteinou, 1991), que tiene que ver, a su vez, con lo que se ha llamado “Estado híbrido”. Aunque no ha sido un proceso exclusivo de México pues se trata de una liberalización global, es una muestra clara de la nueva estructura compleja que tiene ahora el Estado mexicano, lo cual dificulta aún más la consolidación de medios públicos, ya que no hay una vinculación entre Estado y sociedad, los ciudadanos no cuentan con suficientes espacios públicos de comunicación ni se le ha dado a esto una importancia suficiente desde la ley, pero añadido a esto, no se trataría sólo de fortalecer dicha vinculación y participación ciudadana, si no que una de las partes de este triángulo se encuentra desestructurada o en proceso constante de transformación, ya que no cuenta con los tres poderes tradicionales, sino que tiene un cuarto poder: los medios (Esteinou, 2013). De este modo, la parte que debería hacer el papel vinculante, forma parte de la que debe ser vinculada (el Estado). Se le ha llegado a llamar también, “Estado fáctico”, porque es el que rige en la realidad, frente al ideal clásico de hace más de cincuenta años. A su vez, se le llama “Estado cero”, porque su poder es nulo

comparado con el poder de los grandes emporios de medios de comunicación. Por ello, es necesario en primer lugar contar con un Estado rector nacional sano (Esteinou, 2013).

En Europa se vivió una crisis similar en el sistema audiovisual que tuvo su origen en los años ochenta, cuando comenzó una etapa de desregulación del sector. España se encontraba en la transición a la democracia, mientras que muchos países de la región ya tenían cuarenta años de vivir en dicha situación. Por ello, el proceso de desregulación fue diferente y se relaciona más con el que vivió Portugal. Algunos aspectos históricos permiten entender el funcionamiento del sistema televisivo en España y ver algunas similitudes con el proceso que vivió el sistema televisivo mexicano. El monopolio estatal en la época franquista tenía como objetivo tener el control total de la comunicación nacional, pero al término de la dictadura no se tenían claros los objetivos de dicho instrumento comunicativo, por lo cual se copiaron modelos de otros países. También afectaron a RTVE (Radio y Televisión Española) otros aspectos estructurales o límites históricos que consisten primordialmente en el modelo de financiación impuesto, que permitía la obtención de recursos a través del estado y por medio de publicidad pero esto último fue prohibido con la ley 8/2009; la cercanía de sus directores a la presidencia y la transmisión de programas pro-gobierno, lo cual deja en evidencia el clientelismo existente entre este canal y la presidencia desde 1980 hasta 2012 (Bonet *et. al.*, 2014).

5. Los medios públicos como base de la democracia

Los expertos han profundizado, tanto en México como en otros países, en la transformación que ha vivido el Estado frente a los medios de comunicación debido

a las políticas neoliberales (Alva, 2010; Bonet, *et. al.* 2014; Crovi, 2000; Esteinou, 2013) y reconocen la necesidad de crear un nuevo modelo de comunicación para medios públicos, ya que el modelo de triangulación clásico (Estado-medios-ciudadanía) no es posible porque la estructura en México es diferente con el Estado fáctico, en el cual los medios son el cuarto poder del Estado y esto desestructura el modelo tradicional, de tal manera que es necesario retomar el equilibrio de poderes, comprender el surgimiento de un nuevo espacio público gracias a las nuevas tecnologías y las industrias culturales y romper con el viejo modelo de comunicación unilateral entre Estado y concesionarios (Esteinou, 2003; 2013). Este espacio público es indispensable para el intercambio de ideas entre ciudadanos, para fomentar el diálogo y el respeto por la opinión del otro, es donde se pone en práctica la tolerancia a la que tanto se hace referencia en discursos públicos, publicitarios, políticos o de cualquier índole. Por ello, es el camino para fortalecer la democracia. En este sentido, se apela a la diversidad y al derecho que tienen las audiencias de tener opciones distintas según sus intereses. “La televisión y la radio públicas tienen el reto y también la responsabilidad de generar y difundir una programación cuyos contenidos constituyan una opción para mayorías y minorías sociales, contribuyendo también a una vida de calidad y de bienestar social” (Ortega, 2009: 397).

Es importante terminar con la confusión que se ha mantenido en algunos países de América Latina entre medios gubernamentales y medios públicos, ya que desafortunadamente la mayoría de los medios públicos han sido medios de comunicación gubernamental, de línea editorial oficialista o que simplemente dependen del presupuesto del gobernante en turno (Ortega, 2010). En esta región, hablar

de televisión pública puede englobar muchas variantes, puede incluir emisoras educativas, culturales, universitarias, estatales, regionales y nacionales, a canales legislativos, jurídicos o gubernamentales. Sin embargo, persiguen objetivos muy distintos entre sí y cada una tiene una organización y estructura diferente, aunque tienen en común que no persiguen fines de lucro. Desafortunadamente es muy difícil que cuenten con independencia editorial y financiera (Ortega, 2010). Por ello, referirse a ellos como medios oficiales hace que inmediatamente se asocie a una subordinación con el Estado, ya que recibe recursos del erario y por ello no tienen una autonomía garantizada. Esto tiene una profunda relación con el fenómeno de clientelismo, que también se observó en España cuando algunas empresas pactaron con el Estado para obtener beneficios en el sector privado a partir de recursos públicos. Tiene su origen en la política del siglo XIX y en la dictadura franquista y hereda un elemento estructural como es el paternalismo o caciquismo, que también ha triunfado en países latinoamericanos y refiere a una estructura de jerarquía entre patrón y cliente, además obliga a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales a permanecer al cobijo del Estado, a cambio de votos por el partido en el poder. En el campo de las telecomunicaciones se vivió una importante desregulación que otorgó grandes beneficios a grupos privados (Quijada y Arboledas, 2013). En lo que refiere a emisoras públicas, se ha asumido que no tienen forma de operar si no es con un apoyo estatal similar al que reciben las empresas privadas y por tanto, muchas no logran destacar.

En primer término, podrían concebirse como medios ciudadanos de servicio público y de esta manera reconstruirlos y fortalecerlos. Javier Esteinou (2011) refiere a ciertas funciones de suma importancia en toda

nación que pretenda llamarse democrática, entre ellas:

- a) Crean un pacto entre las tres partes (Estado, medios, sociedad) para que las comunidades expresen sus necesidades y las propuestas para resolverlas. De esta forma los ciudadanos son emisores y no sólo receptores, con lo cual fomentan la democracia en su papel activo en la sociedad.
- b) Fomentan la integración, participación y canalización de energía comunicativa de forma pacífica, el intercambio de opiniones y el derecho a la información, con lo cual también fomentan el derecho a ser ciudadano, a actuar en el campo de lo público.
- c) Encausan el malestar social por conductos civilizados y pacíficos y funcionan como válvula de distensión.
- d) Enseñan a comunicarse públicamente, a escuchar y ser escuchado, con lo que se logra un proyecto de convivencia y promueven valores de la democracia como el respeto, la tolerancia, la participación, el diálogo, la crítica y el derecho a disentir.
- e) Logran una rentabilidad social que, de no existir, el Estado tendría que invertir en otros servicios públicos.

6. Resultados y discusión

Paralelo a este análisis, surge la pregunta sobre qué se puede hacer al respecto, una vez que se tiene clara la importancia de contar con medios públicos sanos. Como consecuencia, se han encontrado distintas líneas de acción para lograr dicho fortalecimiento (Esteinou, 2011). A pesar de que deben conservar su independencia editorial, es el Estado rector quien propicia y debe otorgar las condiciones para su desarrollo. Ante todo, el punto de partida de

dichas estrategias es concebirlas como medios de comunicación de Estado de servicio público y como tales, crear un nuevo marco jurídico para formar un Estado de Derecho Comunicacional, es decir, un marco jurídico que dicte la norma de funcionamiento básico (Esteinou, 2011). Canal 22 y Canal 11 han sido pioneros en la creación de códigos de ética, deontológicos y de conducta, sin embargo, la autoregulación es necesaria pero no suficiente, ya que los medios públicos deben tener reconocimiento desde la ley. Paralelo a esto, prosigue el mismo autor, deben crearse observatorios ciudadanos y una Red Nacional de Medios Públicos. Con esto destaca el ejemplo de Colombia y Chile, que desde hace más de dos décadas hicieron reformas eficientes e innovadoras al marco jurídico de su sistema televisivo y reestructuraron su organización, ante lo cual permitieron formas alternas de financiación para garantizar su independencia editorial y financiera, que a su vez dio lugar a discusiones en América Latina sobre la necesidad de promover la autonomía de las televisiones públicas (Ortega, 2010).

El fortalecimiento de los medios públicos también tiene que ver con su independencia económica, para lo cual es necesario crear nuevas estrategias de financiación, a pesar de que no todos los investigadores estén de acuerdo. Sin embargo, se puede aprovechar el perfil digital de las televisoras para buscar patrocinios y que a través de publicidad en la web, se obtengan recursos para crear más producciones propias que se transmitan en televisión abierta o a la carta.

La nueva Ley Federal de Radiodifusión y Telecomunicaciones surgió después de un período de debate y controversia por la Ley Televisa, que a su vez dio lugar a muchas expectativas por la creación de un marco jurídico de medios públicos. Aunque debe reconocerse un avance, ya que en un número

mayor de medios está presente la noción de “audiencia”, “contenidos de calidad”, “derecho de réplica” y se buscó concretamente frenar la concentración de frecuencias, la realidad es que las reformas que benefician directamente a los medios públicos no son suficientes, lo cual deja ver que más que una ley de medios que involucre a todos los medios de comunicación en general, es posible que sea necesario crear una ley específica para medios públicos, una reforma integral y eficaz que permita desarrollar la radiodifusión en México (Ortega, 2010). Hay algunos aspectos esenciales que deben considerarse en este marco jurídico para que los medios públicos puedan cumplir con las funciones que les corresponden y establecer derechos y obligaciones tanto de los medios como de las audiencias. En este sentido, Patricia Ortega (2010) insiste en que debe contemplarse:

- a) Diversificar los medios de financiación a través de patrocinios, venta de contenidos o de tiempo para publicidad y que esto les permita una autonomía e independencia económica, administrativa y editorial, además de permitirles tener el desarrollo tecnológico necesario para no quedar rezagados respecto a medios comerciales.
- b) Garantizar esta independencia a partir de políticas de comunicación, que a su vez promuevan la pluralidad y diversidad.
- c) Insistir en la producción de contenidos de calidad, concepto que va de la mano de la responsabilidad social que le corresponde a todo medio y que es reflejo de los valores que quiere transmitir en función del beneficio y utilidad social de los contenidos.
- d) La calidad en los contenidos implica ciertas características que deben tomarse en cuenta, como la

capacidad que tienen los medios para ofrecer información, entretenimiento y contenidos que inviten a la reflexión sobre hechos de actualidad, que sea una programación que promueva la diversidad, que ofrezca distintas perspectivas, opiniones, argumentos, fuentes, formatos, géneros y lenguajes, que invite a la creatividad e innovación, desde el profesionalismo y producción con tecnología de primer nivel, que promueva los valores que fortalecen la democracia, como la tolerancia, el respeto y el diálogo (Ortega, 2010). Añadido a esto, deben contemplarse programas que no sólo sean útiles y de valor educativo o informativo, sino que además sean atractivos y vayan de acuerdo a los gustos y preferencias de la audiencia actual.

- e) El perfil digital es, como ya hemos dicho, una excelente opción para diversificar contenidos y plataformas y llegar cada vez a más personas y gustos. Con esto se aprovecha al máximo las nuevas tecnologías y nuevos soportes.

Este trabajo muestra la urgente necesidad de crear una nueva normativa para medios públicos y da la pauta para crear estrategias de innovación tecnológica y de contenidos en las televisiones públicas del país, ya que se vuelven indispensables para inventar un sistema televisivo propio y que responda a las necesidades sociales, económicas y tecnológicas del país. Las posibilidades de creación son muchas, pero hoy en día es recomendable apostar por el perfil digital, por crear tendencias en las redes sociales, en insistir en la promoción del contenido web en programación en vivo y viceversa. La televisión no desaparece, sino que se transforma y se vuelve multipantalla, lo cual forma parte de la innovación tecnológica que se abre a un mundo nuevo de posibilidades

de comunicación, siempre democrática y plural.

7. Conclusión

Este trabajo permite ver el momento crucial por el cual ha atravesado el sistema de televisión pública en México y los retos que aún se vislumbran para el presente y futuro. México ha vivido cambios drásticos políticos y sociales a lo largo de la historia, que si bien coinciden con la transformación del modelo neoliberal que afectó a varios países, hay particularidades que no se pueden pasar por alto, como la forma en que empezó a operar el sistema televisivo con un modelo comercial, habiendo tenido la oportunidad de estructurar un modelo sólido de televisión pública, añadido a la estrecha relación entre gobierno y concesionarios, lo cual ha permitido el crecimiento desmedido de empresas como Televisa. En este contexto, se observa que se ha favorecido por años el modelo de negocio de la televisión comercial y es hasta la nueva legislación que ya se vislumbra un verdadero interés por el derecho de las audiencias, por la presencia del ombudsman y del derecho de réplica.

Por otro lado, también el trabajo permite ver que en la actualidad no es posible concebir una televisión pública para México con ideales europeos de mediados del siglo XX, ya que en México, como en muchos países, se ha vivido una desregulación que ha dejado al Estado rector al margen, por lo tanto, debe considerarse en primer lugar reconstruir la relación Estado-medios-sociedad y trabajar en la importancia que se le da al papel que tienen los medios para consolidar la democracia en una nación. La crisis social es consecuencia de medios públicos inadecuados, que a su vez imposibilitan la construcción de una sociedad sana (Esteinou, 2013; Martell, 2006). Por lo tanto, éstos son la respuesta y

la ruta para comenzar una toma de consciencia desde lo más profundo y darle solidez al nuevo modelo de comunicación que necesita el país, basado la pluralidad, el respeto a la opinión del otro, el diálogo y en el valor de escuchar y ser escuchado.

8. Bibliografía

ALVA DE LA SELVA, ALMA ROSA (2010). “Marco legal y TV en México”, en *Revista Zócalo*, (128), p. 15-18.

Recuperado de http://issuu.com/zocalonoticias/docs/zo_cal_o_128.

BARDOEL, JO (2008). “Public Broadcasting Systems” en *The International Encyclopedia of Communications* (Wolfgang Donsbach ed.).

Recuperado de <http://www.communicationencyclopedia.com/public/tocnode?query=public+television>.

BARRAGÁN, DANIELA (20 de enero de 2016). “Ciudadanos llevan a la SCJN artículo de Ley Telecom que ‘discrimina’ lenguas indígenas”.

Recuperado de <http://www.sinembargo.mx/20-01-2016/1602003>.

BECERRA, MARTÍN Y WAISBORD, SILVIO (2015). *Principios y “buenas prácticas” para medios públicos en América Latina*, Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información, (3), UNESCO, Montevideo.

Recuperado de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo/pdf/CDCI3-Becerra-ES.pdf>.

BECERRIL, ANDREA (5 de mayo de 2007). La ‘Ley Televisa’ una imposición previa a las elecciones del 2006, según Creel”, en *La Jornada*.

Recuperado de

<http://www.jornada.unam.mx/2007/05/05/index.php?section=politica&article=005n1pol>

BONET, MONTSE; ARBOLEDAS, LUIS; GUIMERA, JOSEP (2014). “Past boundaries, future limitations. Spanish Public service Broadcasting at risk”, presentado en *Public Service Media Across Boundaries*, RIPE Bi-Annual Conference, Keio University, Tokyo, Japón. 27-29 de agosto. Recuperado de <http://ripeat.org/archives/2014/2014-materials/>. El CANAL 22. [Documentos corporativos] Recuperado el 20 de mayo 2016 de <http://www.canal22.org.mx>

CASTLES, FRANCIS (1993). *Family of nations. Patterns of public policies*. Nueva York. Oxford University Press.

CROVI DRUETTA, DELIA (2000). “Las industrias audiovisuales de México a partir del TLC. Una lectura desde la perspectiva del Proyecto Monarca” en *Razón y Palabra*. Recuperado de http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n19/19_dcrovi.html.

ESPING- ANDERSEN G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.

El Siglo de Torreón (7 de julio de 2014). “Ley Telecom beneficia a Televisa: especialistas”.

Recuperado de <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1013575.ley-telecom-beneficia-a-televisa-especialistas.html>.

ESTEINOU MADRID, JAVIER (2003) “Antiética comunicativa y reforzamiento del viejo modelo de comunicación en México” en *Derecho y cultura*, (11-12), septiembre-diciembre, México, pp. 99-111.

“La ‘Ley Televisa’ y la transformación del

Estado mexicano: de la Tercera República Nacional a la Cuarta república Mediática en México”, en *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, Javier Esteinou y Alma Rosa Alva de la Selva (coords), México: UAM, pp. 155-186 (2010).

“La televisión pública en América Latina” en *Desafíos de la Televisión Pública*, Florence Toussaint (coord.), México: UNAM (2011).

“Los poderes fácticos mediáticos y el surgimiento del Estado híbrido en México”, en *Revista Mexicana de Ciencias políticas*, Nueva época, año LVIII, (217), enero-abril, México: UNAM, p. 233-252 (2013).

FORBES MÉXICO (2015). “IFT determina que Televisa no es preponderante”.

Recuperado de <http://www.forbes.com.mx/ift-determina-que-televisa-no-es-preponderante/>.

MEJÍA BARQUERA FERNANDO, (1998). “La Historia” en *Apuntes para una historia de la Televisión Mexicana*, México: Revista Mexicana de Comunicación, 19-28.

MORENO, LUIS (2001). “La vía media española del modelo de bienestar mediterráneo”, en *Papers*, CSIC, (63/64), pp. 67-82.

Recuperado de <https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n63-64/02102862n63-64p67.pdf>

ORTEGA, PATRICIA (2010). “Los olvidados. ‘Ley Televisa’ y medios públicos, en *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, Javier Esteinou y Alma Rosa Alva de la Selva (coords), México: UAM, pp. 385-402.

POLANYI, KARL (1989). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones La piqueta.

DAVID FERNÁNDEZ-QUIJADA AND LUIS ARBOLEDAS (2013): The Clientelistic Nature of Television Policies in Democratic Spain, *Mass Communication and Society*, 16 (2), 200-221.

Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/15205436.2012.683927>.

TITMUSS, RICHARD (1981). *Política social*. Madrid: Ariel. Ed. original (1974): ABEL-SMITH, B; TITMUSS, RICHARD. (eds.). *Social Policy. An introduction*. Londres: George Allen & Unwin.

TOUSSAINT ALCARAZ, FLORENCE, (2009). “Historia y Políticas de Televisión pública en México” en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, 51(206), México: Universidad Nacional Autónoma de México, mayo-agosto, 2009, pp. 105-118.

Recuperado el 6 de marzo de 2014 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42115999006>.

Toussaint Alcaraz, Florence, (2011). *Desafíos de la televisión pública*, México: UNAM.

VILLAMIL, JENARO (2009). “La ‘Ley Televisa’, crónica de una imposición” en *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*, Javier Esteinou y Alma Rosa Alva de la Selva (coords), México: UAM, pp. 103-123.